

---

## Quand l'État territorialise la politique énergétique. L'expérience des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie

*When the State territorializes energy policy. The implementation of regional  
climate, air and energy strategies (SRCAE) in France*

François-Mathieu Poupeau

---



**Electronic version**

URL: <http://journals.openedition.org/pmp/6830>  
ISSN: 2119-4831

**Publisher**

Institut de Management Public (IDPM)

**Printed version**

Date of publication: 15 December 2013  
Number of pages: 443-472  
ISBN: 978-2-7430-1559-6  
ISSN: 0758-1726

**Electronic reference**

François-Mathieu Poupeau, « Quand l'État territorialise la politique énergétique. L'expérience des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie », *Politiques et management public* [En ligne], Vol 30/4 | 2013, mis en ligne le 09 avril 2016, consulté le 10 décembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/pmp/6830>

---

© 2013 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

## Quand l'État territorialise la politique énergétique. L'expérience des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie

01

► **François-Mathieu Poupeau<sup>1</sup>**

*Chercheur CNRS au LATTS (Université Paris-Est)*

*ENPC/LATTS, Cité Descartes*

*6-8, avenue Blaise Pascal - 77455 Marne-la-Vallée Cedex 2*

### Résumé

Les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) ont occupé une place importante dans ce que le ministère de l'écologie et du développement durable a appelé la « territorialisation » du Grenelle de l'environnement. Cet article se propose de revenir sur cette expérience, qui, en mettant en avant le principe d'un copilotage entre les services déconcentrés de l'État et les conseils régionaux, a pu être considérée comme une réelle avancée pour les collectivités territoriales dans un domaine, l'énergie, traditionnellement marqué par une forte opposition avec l'État. L'article montre les limites d'une telle lecture, en mettant en évidence les mécanismes par lesquels l'État a su contenir les aspirations décentralisatrices qui se sont manifestées tout au long du processus d'élaboration des schémas. Trois types de cadrage sont mis en évidence, qui puisent dans les registres législatif et réglementaire (capacité à formater en amont les schémas), procédural (capacité à piloter la mise en œuvre) et politique (capacité à neutraliser la contestation partisane), invitant à considérer la « territorialisation » comme une modalité nouvelle de gouvernement des territoires par l'État, encore trop peu étudiée par les chercheurs.

© 2013 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

**Mots clés :** énergie, État, collectivités territoriales, territorialisation, décentralisation, changement climatique, SRCAE.

### Abstract

**When the State territorializes energy policy. The implementation of regional climate, air and energy strategies (SRCAE) in France.** Regional climate, air and energy strategies (SRCAE) are one of the tools used by the French Ministry of Ecology and Sustainable

<sup>1</sup> L'auteur est sociologue et politiste, chargé de recherches au CNRS (LATTS, Université Paris-Est). Ses travaux portent sur l'action publique locale, l'histoire du secteur électrique et les transformations actuelles des grands réseaux de service public.

\*Auteur correspondant : [fm.poupeau@enpc.fr](mailto:fm.poupeau@enpc.fr)

doi : 10.3166/pmp.30.443-472 © 2013 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Development to carry out the territorialization of the "Grenelle de l'environnement", a national participative process launched by the government to promote an ambitious national sustainable development policy. In this article, we analyze the making of these strategies, which consisted in associating, for the first time on such a scale in this policy domain, the State and the Regions in the local implementation of national objectives for production of renewable energies, energy efficiency and reduction of CO<sub>2</sub> emissions. By analyzing the whole process, we show the tensions between the State and the Regions, as the latter tried to use the SRCAE as a new step towards the decentralization of energy regulation. We stress how the State managed to contain these aspirations by imposing a threefold framing: in the making of rules, in the steering of the administrative process and in the political regulation of regional claims.

© 2013 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

**Keywords:** energy, state, local authorities, territorialization, decentralization, climate change, planification.

---

## Introduction

Depuis près d'un siècle, l'énergie est assurément l'un des domaines où le rôle de l'État s'est manifesté avec le plus de vigueur et de constance (Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2009). Trouvant ses origines dans les années 1920 et prenant sa pleine mesure après la Libération et la vague de nationalisations qui s'en est suivie, il n'a cessé de s'affirmer durant les Trente glorieuses et s'est perpétué malgré la crise énergétique et le mouvement de décentralisation du début des années 1980, qui a fait des collectivités territoriales des acteurs incontournables de l'action publique (Bourjol, Le Lamer, 1984 ; Poupeau, 1999). Contrairement aux idées reçues, ce rôle n'a guère faibli non plus avec la fin des monopoles nationaux. Le processus de libéralisation européenne a participé non pas à l'effacement mais au renouveau de l'intervention de l'État, en positionnant celui-ci – certes non sans difficultés pratiques ni limites – dans une fonction d'arbitrage et de régulation qu'il n'était pas toujours en mesure d'assurer précédemment<sup>2</sup> (Poupeau, 2004). Il en est de même du dernier bouleversement paradigmatique en date, à savoir la lutte contre le changement climatique, qui a conféré à l'État un rôle important dans la déclinaison et la mise en œuvre des grands objectifs internationaux (Chevalier, dir., 2009), dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler aujourd'hui un processus de transition énergétique.

Pourtant, comme dans bien d'autres champs d'action publique, cette présence continue de l'État s'est accompagnée d'évolutions sensibles dans la manière de concevoir et de mettre en œuvre les politiques énergétiques. À la logique sectorielle, jacobine et « équiementière » qui a longtemps prévalu, se substituent à partir des années 1990 de nouvelles pratiques. L'appréhension des questions énergétiques se veut désormais plus globale et plus transversale que par le passé, intégrant à la fois les dimensions de l'offre mais aussi de la demande, ainsi que les questions environnementales. Elle se veut moins « descendante » dans son rapport aux acteurs des territoires, plus participative, conformément au précepte

---

<sup>2</sup> Il ne faudrait pas en effet surestimer la capacité des administrations d'État à réguler les anciens monopoles nationaux. Sur ce point, cf. notamment Gravelaine, O'Dy, 1978 et Anastassopoulos, 1985.

de la « gouvernance à 5<sup>3</sup> » mis en avant par le nouveau ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD), créé en 2008<sup>4</sup>.

Symbole fort, pour l'État, de cette nouvelle approche, la création, au sein de ce ministère, de la DGECE (Direction générale Énergie Climat) constitue un changement administratif majeur. La DGECE est le fruit d'un pari politique et d'un défi administratif : rapprocher des services jusque-là séparés entre, d'une part, le ministère de l'économie et de l'industrie (versant « offre et production énergétique ») et, d'autre part, le ministère de l'écologie (versant « environnemental<sup>5</sup> »). Ainsi armé d'une nouvelle structure administrative, l'État français entend se mettre en ordre de bataille pour répondre aux engagements souscrits dans le cadre international et européen (Chevalier, dir., 2009). Ceux-ci peuvent se résumer à un diptyque : assurer le « 3 fois 20 » à un horizon 2020 et le « facteur 4 » à une échéance plus lointaine, 2050. Le « 3 fois 20 » exige, en France, d'atteindre 23 % d'énergies renouvelables dans le bouquet énergétique national, de gagner 20 % en efficacité énergétique par rapport à 1990 et, enfin, de réduire de 17 % les émissions de gaz à effet de serre, qui contribuent au réchauffement climatique. Le « facteur 4 » renvoie à l'objectif de diviser par 4 les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050 par rapport à 1990.

C'est dans ce contexte qu'émerge l'idée de mettre en place des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE). Instaurés par les lois Grenelle, suite au processus éponyme lancé en 2007 par le président Nicolas Sarkozy afin de répondre aux promesses de campagne qu'il avait formulées en direction des écologistes (Boy, Brugidou, Halpern, Lascoumes, 2012), les SRCAE s'inscrivent pleinement dans la stratégie de « gouvernance à 5 » et de « territorialisation des politiques publiques » dont le MEDD entend être porteur. Concrètement, les SRCAE sont des documents d'orientation qui définissent les objectifs et les leviers dont les acteurs régionaux souhaitent se doter pour contribuer aux engagements souscrits par la France au plan international (3 fois 20, facteur 4). Leur élaboration est confiée à deux co-pilotes : le préfet de région, en tant que représentant de l'État, et le président du conseil régional. À défaut d'être totalement inédite, la démarche institutionnalise l'association plus étroite des collectivités territoriales à la mise en œuvre de la politique énergétique nationale. À ce titre, elle constitue un bon « laboratoire » pour appréhender de manière concrète, au-delà des discours convenus sur la « territorialisation », la recomposition de l'action de l'État et de son rapport à l'épineuse question de la décentralisation énergétique.

Pour ce faire, cet article se propose de revenir sur le processus d'élaboration des SRCAE en articulant deux moments et deux échelles : la définition du contenu et de la nature des schémas telle qu'elle résulte du processus législatif du Grenelle de l'environnement (niveau national) ; la « fabrique » des schémas dans les différentes régions françaises (niveau régional). En nous appuyant sur une enquête réalisée au printemps 2012 auprès des conseils régionaux français, complétée par deux études de cas (Rhône-Alpes, Ile-de-France) et des

<sup>3</sup> Dans le prolongement des engagements et de la démarche du Grenelle de l'environnement, l'État favorise des modes de gouvernance associant à ses côtés, les élus, les syndicats représentatifs des salariés, les entreprises et les associations notamment environnementales.

<sup>4</sup> Pour plus de clarté (le ministère en question ayant changé plusieurs fois de nom depuis sa création), nous utiliserons par la suite cet acronyme simplifié.

<sup>5</sup> Sur ce point, cf. l'article d'Arnaud Gossement, avocat spécialisé en droit public et droit de l'environnement et observateur averti du champ de l'énergie (<http://www.arnaudgossement.com/trackback/4729386>, consulté le 26 octobre 2012).

entretiens et observations menés avec divers acteurs nationaux<sup>6</sup>, nous mettrons en évidence les mécanismes par lesquels l'État (en l'occurrence la DGEC) a su contenir les aspirations décentralisatrices qui se sont manifestées tout au long du processus d'élaboration des schémas. Trois types de cadrages seront successivement abordés.

Un cadrage juridique et procédural tout d'abord (1), qui intervient au moment de la « mise en loi » des conclusions de la phase participative du « Grenelle », lorsque la DGEC entreprend, de manière assez isolée, un travail de retraduction des demandes des associations écologistes. Un cadrage par les dispositifs de pilotage ensuite (2), qui permet à la DGEC, dans des conditions de « production administrative » très serrées, d'éviter qu'un usage alternatif des schémas ne soit fait par les régions, plus volontaristes et plus soucieuses d'exploiter le potentiel de leurs territoires<sup>7</sup>. Un cadrage politique (3) enfin (au sens de *politics*), qui renvoie notamment aux enjeux électoraux et à l'impossibilité devant laquelle se sont trouvés les partisans d'une vision décentralisée et post-nucléaire de la politique énergétique de contester les choix de l'État. Ces différentes formes de cadrage dessinent une modalité de gouvernement des territoires par l'État peu mise en avant par les travaux sur les transformations de la gestion publique territoriale (Donzelot, Estèbe, 1991 ; Duran, Thoenig, 1996 ; Faure, Douillet, 2005 ; Epstein, 2005) : la « territorialisation » comme dispositif de mobilisation et d'intéressement cadré des initiatives locales.

## **1. Quelle territorialisation de la politique énergétique ?**

### **Les batailles autour de la définition des SRCAE**

Issus d'une réflexion sur la nécessité de faire converger les dispositifs de pilotage des politiques publiques de l'air, du climat et de l'énergie, les SRCAE sont officiellement créés suite au Grenelle de l'environnement lancé fin 2007. Ils constituent d'emblée une avancée importante pour les conseils régionaux qui, pour la première fois de leur histoire, se voient associés de manière explicite et étroite à une réflexion sur la planification énergétique. Considérée par certains services de l'État comme potentiellement déstabilisatrice, cette démarche est précédée d'un important travail de cadrage, la DGEC posant d'emblée un certain nombre de garde-fous juridiques et procéduraux qui limitent la capacité d'action régionale.

#### **1.1. Les SRCAE, une nouvelle étape dans des relations État-régions compliquées**

L'idée d'associer les régions (en tant que niveau administratif puis comme entité politique) à la définition et la mise en œuvre des grandes orientations nationales en matière de politique énergétique est bien antérieure aux réflexions du Grenelle de l'environnement. Elle s'inscrit dans le temps long des relations compliquées et ambiguës qui se sont nouées, dans ce domaine, entre l'État central et le niveau régional durant la seconde partie du XX<sup>e</sup> siècle. Ces rapports, faits d'attraction, de méfiance, voire de concurrence institutionnelle, trouvent leur origine au moment de la nationalisation du secteur de l'énergie et des nombreux débats

---

<sup>6</sup> Le lecteur se reportera à l'annexe 1 pour plus de précisions sur le dispositif d'enquête.

<sup>7</sup> Par la suite, nous utiliserons « régions » pour désigner les conseils régionaux.

auxquels elle donne lieu entre les partisans d'une régionalisation et les défenseurs d'une centralisation (Poupeau, 1999 ; Poupeau, 2004).

Pour les forces politiques plaçant en faveur d'une régionalisation, la région incarne un idéal fonctionnel (elle constitue le « bon niveau » de gestion des questions énergétiques) et/ou un contre-pouvoir politique (elle permet aux élus locaux de conserver leur mot à dire et d'éviter que l'énergie ne soit de fait « préemptée » par un État tout puissant et bureaucratique, *via* la tutelle exercée sur EDF et GDF). Leurs revendications aboutissent à l'adoption d'un article dans la loi de nationalisation du 8 avril 1946 prévoyant la création d'établissements publics régionaux de distribution (EPRD). Au terme de nombreux débats, qui ont cours jusqu'à la fin des années 1950, la voie de la centralisation l'emporte et, avec elle, celle d'une certaine étatisation des secteurs électrique et gazier. Les EPRD ne sont pas mis en place, EDF et GDF conservant la pleine maîtrise de la distribution d'énergie. Par la même occasion, la réflexion sur la région, et plus généralement sur le rôle des collectivités territoriales, finit par devenir un quasi tabou car étant systématiquement interprétée comme une contestation de l'État central et/ou de la nationalisation (Poupeau, 1999).

La création des conseils régionaux n'apparaît guère en mesure d'apaiser ces tensions latentes. En instituant un nouvel échelon de collectivité territoriale, la loi du 5 juillet 1972 érige ce qui n'était jusqu'alors qu'un niveau administratif en entité politique, à même d'incarner, en matière d'énergie, une vision alternative à celle de l'État. Ce risque apparaît d'autant plus fort que, dès leur mise en place, beaucoup de régions s'intéressent de près aux questions énergétiques, sur la base de positions souvent en contradiction avec l'État. Elles sont investies par des forces politiques – écologistes, membres de la « nouvelle gauche » (Pasquier, 2012) – qui ne trouvent pas nécessairement leur place dans les instances de gouvernement classiques et qui entendent faire de l'institution émergente un vecteur de la contestation des choix nationaux, sur l'importance du nucléaire ou sur le tout-électrique auquel pousse alors EDF (Poupeau, 1999 ; Bouvier, 2005). En Aquitaine, Ile-de-France, Provence Alpes Côte d'Azur, Rhône-Alpes ou Nord-Pas-de-Calais, des agences régionales se créent, avec l'objectif de promouvoir les sources de production renouvelables et d'être les vecteurs d'une politique d'économies d'énergie. Cette effervescence ne peut que conforter, aux yeux des partisans de la centralisation, l'image d'un niveau régional potentiellement déstabilisateur et, malgré des moyens qui restent encore très limités, bastion d'un contre pouvoir politique.

Durant les années 1980 et surtout 1990, avec la pénétration croissante des thèses écologistes dans la société et dans le monde politique (et la participation des Verts à certains gouvernements), avec l'attention plus forte portée par l'État aux économies d'énergie et au développement des sources de production renouvelables, les régions acquièrent en quelque sorte « droit de cité » en matière de politique énergétique. Elles tissent de nombreux liens de partenariat avec l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'un des « bras armé » de l'État sur les territoires.

Une étape importante est franchie lorsque le gouvernement de Lionel Jospin décide d'associer les conseils régionaux à l'élaboration d'un schéma de services collectifs de l'énergie, dans le cadre de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite « loi Voynet », du 25 juin 1999. Pour la première fois, préfets de régions et présidents de conseils régionaux sont appelés à co-piloter la rédaction d'un document qui s'inscrit, certes, dans une démarche générale de réflexion sur l'aménagement du territoire (et non de planification énergétique) mais qui est censé fournir, sur les trois volets qu'il

contient<sup>8</sup>, des éléments devant être pris en compte par l'État et les grands opérateurs. Jugée décevante par les acteurs plaçant pour une plus forte décentralisation des compétences en énergie (Poupeau, 2004), cette expérience constitue cependant un précédent fort, au moins sur le plan symbolique, car marquant une forme de « réconciliation » entre l'État central et les régions. Elle est confortée, peu de temps après, par la loi POPE de 2005<sup>9</sup>, qui renforce les compétences des conseils régionaux en matière de maîtrise de l'énergie et leur donne, à travers les ressources de l'Ademe et des contrats de plan État-Région, les moyens de mettre en œuvre des actions plus ambitieuses (Vaché, 2009 ; Chanard, 2011).

Lancé en 2007 par le président Nicolas Sarkozy, le Grenelle de l'environnement ouvre une nouvelle fenêtre d'opportunité pour les régions. Les associations de la « mouvance décentralisatrice » en matière de politique énergétique en profitent pour mettre au point et présenter une plateforme de revendications communes. Il s'agit d'Amorce (réseaux de chaleur), du Cler (Comité de liaison sur les énergies renouvelables), d'Hespul (énergies renouvelables et efficacité énergétique) et de Rac-F (réseau air climat France), qui œuvrent de longue date - le milieu des années 1980 pour certaines d'entre elles - en faveur d'un renouvellement des formes de gouvernance énergétique<sup>10</sup>. Présent au groupe de travail n° 1 (Lutter contre les changements climatiques et maîtriser l'énergie) et au Comop (Comité opérationnel) n° 10 consacré au volet énergies renouvelables, ce réseau d'acteurs propose d'accorder une place beaucoup plus importante aux régions.

Dans une contribution à caractère général consacrée à l'organisation de la gouvernance énergétique<sup>11</sup>, le Comité de liaison sur les énergies renouvelables (Cler) préconise de confier aux conseils régionaux « *l'élaboration, [de] la mise en œuvre et [le] suivi, dans le cadre d'une contractualisation avec l'État, des Plans climat-énergie régionaux (PCER), fondés sur la mise en cohérence des PCET et sur l'élaboration de « PPI régionales » comprenant des volets « électricité », « chaleur » et « déplacements »* ». Ce dernier volet, relatif à la PPI (programmation pluriannuelle des investissements), constituerait une avancée majeure en matière de planification énergétique, celle-ci étant, jusque-là, l'apanage des grands opérateurs et de la direction générale énergie climat (DGEC) du MEDD. Peu de temps après, dans une contribution plus spécifique consacrée aux énergies renouvelables<sup>12</sup>, le Cler évoque un schéma un peu moins ambitieux (la PPI n'est pas abordée) mais toutefois assez volontariste, qui précise : « *de même que l'objectif global européen est décliné de manière différenciée selon les États-membres, les objectifs nationaux doivent à terme faire l'objet d'une déclinaison au niveau régional puis infra-régional qui ne peut être que le résultat d'une étroite concertation entre les services déconcentrés de l'État et les différents niveaux de collectivités territoriales* ».

<sup>8</sup> À savoir la maîtrise de l'énergie, le développement des renouvelables et la production décentralisée, le transport, le stockage et la distribution des énergies.

<sup>9</sup> Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations énergétiques

<sup>10</sup> Sur la constitution de ce réseau associatif, cf Poupeau, 2004. L'ouvrage de Didier Lenoir *Énergie, changeons de cap!* (Lenoir, 2007), dont la publication est contemporaine au Grenelle, synthétise bien les thèses défendues par ce collectif.

<sup>11</sup> Cler, « Organisation territoriale », Contribution au Comop n° 10, 18 février 2008, p. 4 (<http://www.cler.org/info/IMG/pdf/OrganisationTerritoriale24022008.pdf>, consulté le 25 octobre 2012).

<sup>12</sup> Cler, « Contribution à l'élaboration du Plan de Développement des Énergies Renouvelables », Contribution au Comop n° 10, 10 mars 2008, p. 4 (<http://www.cler.org/info/spip.php?article4737>, consulté le 25 octobre 2012).



Cette proposition, soutenue par Amorce, Hespul et Rac-F, est reprise dans le rapport final du Comop n° 10. Rédigé sur un mode assez consensuel, quitte à laisser cohabiter des contributions parfois contradictoires<sup>13</sup>, ce dernier va clairement dans le sens de la « mouvance décentralisatrice » lorsqu'il préconise de charger les régions et elles seules (la mention d'un co-pilotage par l'État n'y figure pas) de « *l'élaboration d'un schéma régional de développement des renouvelables et de la maîtrise de l'énergie, de sa mise en œuvre, notamment dans le cadre des Plans climat-énergie régionaux (PCER), fondés sur la mise en cohérence des PCET*<sup>14</sup> ». S'il ne reprend pas l'idée de régionaliser la PPI, il n'en constitue pas moins une avancée suffisamment importante pour que le Cler et ses partenaires se déclarent globalement satisfaits du processus de concertation.

## 1.2. La « reprise en main » des schémas par la DGE

Comme beaucoup d'autres mesures issues du Grenelle de l'environnement (Boy, Brugidou, Halpern, Lascombes, 2012), les propositions du Comop n° 10 font l'objet d'un important travail de reprise et de retraduction par les services de l'État, en particulier par la DGE. Poids lourd de cette nouvelle structure administrative, la direction de l'énergie, de culture traditionnellement très jacobine<sup>15</sup>, n'est pas totalement acquise à l'idée d'accorder de plus larges compétences aux régions. Elle peut craindre que les schémas tels qu'ils sont envisagés dans le cadre du Comop n° 10 ne viennent trop fortement déstabiliser les choix de stratégie nationale qu'elle entend poursuivre, notamment sur le rôle du nucléaire dans le bouquet énergétique français<sup>16</sup>.

Elaborés par les conseils régionaux, ces schémas font courir le risque d'une forte mobilisation de la mouvance écologiste, à l'heure où la mise en œuvre du Grenelle commence à faire l'objet de critiques récurrentes sur le décalage entre les promesses de changement et la réalité des mesures prises. Ils peuvent favoriser l'émergence de contre-pouvoirs nouveaux, bien plus puissants que par le passé. Les conseils régionaux sont en effet, depuis quasiment leur création, des lieux importants de la contestation des politiques énergétiques nationales (Bouvier, 2005). Les élus écologistes y sont traditionnellement bien implantés. Les élections régionales de 2004 ont conforté leur place, suite au succès éclatant remporté par la coalition PS-PCF-Verts. Le scrutin du printemps 2010 laisse augurer de belles passes d'armes en matière énergétique. Parallèlement, les thèses d'associations protestataires comme Négawatt gagnent du terrain. Depuis 2006, un mouvement « Virage Énergie » émerge en région, porté par des associations écologistes et des citoyens. Lancé en 2006 dans le Nord-Pas-de-Calais, il commence à faire des émules dans d'autres territoires<sup>17</sup>. Soutenu par le Réseau Air Climat France

<sup>13</sup> Entretien avec un participant du Comop n° 10.

<sup>14</sup> Grenelle de l'environnement, Comop n° 10, « Plan de développement des énergies renouvelables à haute qualité environnementale. 2008-2012 – 2020 », Rapport du Comop n° 10, p. 16.

<sup>15</sup> Elle est issue de l'ancien ministère de l'Industrie et est considérée comme la « gardienne du temple » en matière de politique nucléaire, avec une approche peu favorable aux questions de décentralisation. Entretiens avec des acteurs partie prenante du « Grenelle de l'environnement ».

<sup>16</sup> Ce n'est pas le seul argument mis en avant. Nous reviendrons plus loin sur la nature des réserves formulées par les acteurs qui sont partisans du maintien d'une centralisation.

<sup>17</sup> <http://www.actu-environnement.com/ae/news/scenario-energetique-alternatif-citoyen-virage-energie-15413.php4> (consulté le 18 octobre 2012).



(Rac-F), en lien très souvent avec l'association Négawatt, son approche consiste à s'appuyer sur l'expertise citoyenne pour élaborer des scénarios énergétiques régionaux alternatifs à la stratégie poursuivie par l'État. Les questions relatives au nucléaire y sont abordées frontalement. Des mesures très volontaristes en matière de sobriété énergétique et de lutte contre la précarité énergétique y sont ébauchées, afin d'arriver à des objectifs beaucoup plus ambitieux que le « 3 fois 20 » de l'Union européenne, jugé trop timide. En octobre 2009, un nouveau « Virage Énergie » se crée dans les Pays de la Loire<sup>18</sup>, confirmant la percée du mouvement.

Ce contexte institutionnel justifie, aux yeux de la DGEC (en particulier de sa direction énergie<sup>19</sup>), de cadrer fortement un exercice susceptible de déstabiliser le système énergétique français. Pour la DGEC, l'association des régions à la planification énergétique présente pourtant des vertus incontestables, qu'elle entend pleinement valoriser. Elle permet à l'État central de disposer de relais locaux autres que ses seuls services déconcentrés, dont le champ et les moyens d'action tendent à se réduire du fait de la mise en œuvre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP). À ce titre, les collectivités territoriales apparaissent comme des partenaires essentiels de la déclinaison des engagements souscrits à l'échelle internationale, par leur capacité d'investissement et le large spectre de politiques publiques qu'elles peuvent mener en matière d'aménagement, d'urbanisme, de développement local ou environnement. De ce fait, territorialiser la politique énergétique donne davantage de poids et de légitimité aux orientations nationales.

Cependant, la démarche présente aussi, pour la DGEC, des écueils, tout particulièrement en matière de développement des énergies renouvelables<sup>20</sup>. Des engagements régionaux trop importants risqueraient d'entrer en contradiction avec la programmation pluriannuelle des investissements (très fortement influencée par les partisans du nucléaire), exercice qui reste l'apanage de l'État et des grands opérateurs nationaux (EDF, GDF-Suez), et pour lequel les associations de la « mouvance décentralisatrice » n'ont guère voix au chapitre (Lenoir, 2007). Ils seraient aussi et surtout susceptibles de perturber le fonctionnement d'ensemble du système énergétique et de générer, à court terme, des hausses de prix non négligeables pour les consommateurs finals, à une période où les gouvernements restent très vigilants sur le maintien du pouvoir d'achat des ménages et sur la compétitivité de l'appareil industriel.

Cette dernière crainte repose sur deux arguments principaux. Le premier est que beaucoup d'énergies renouvelables sont par nature intermittentes (vent, soleil), ce qui nécessite d'avoir recours à des centrales alimentées en énergie fossile, facilement mobilisables (elles peuvent être démarrées rapidement) afin d'assurer à tout moment l'équilibre offre-demande. Des surcoûts d'investissement sont donc inévitables pour assurer la continuité de la fourniture, sans compter un surcroît d'utilisation d'énergie carbonée (pétrole, gaz, charbon) préjudiciable à la lutte contre le changement climatique.

Le second argument mobilise un raisonnement simple, proche de ce que la théorie des jeux peut nous enseigner : si chaque Région pousse à afficher des objectifs très ambitieux en faveur des énergies renouvelables, l'optimum technico-économique risque, toutes choses étant égales par ailleurs, de ne pas être assuré à l'échelle nationale. En soi, chaque région peut

<sup>18</sup> <http://www.virage-energie-npdc.org/spip.php?article99> (consulté le 18 octobre 2012).

<sup>19</sup> L'autre grande composante de cette administration centrale est le « service climat » qui, précision importante et significative, n'est pas érigé à cette époque au rang de direction.

<sup>20</sup> Sur ce rapport ambigu de l'État aux énergies renouvelables, cf. Boutaud, 2013.

avoir, en effet, un intérêt intrinsèque à faire montre de volontarisme en matière de recours aux énergies renouvelables, au-delà même des engagements internationaux souscrits par l'État. Ces sources de production sont créatrices de richesses et d'emplois non délocalisables ; elles favorisent le développement économique régional. Elles sont également très valorisées sur le plan politique, les élus locaux pouvant capitaliser sur la bonne image des énergies renouvelables auprès de l'opinion publique pour légitimer leur action vis-à-vis de leurs administrés. Au regard de ces bénéfices, les coûts supportés par les régions volontaristes sont assez limités, le système centralisé français les répercutant, en grande partie, sur la collectivité nationale, *via* deux tarifs : les tarifs d'achat des énergies renouvelables, dont la charge se répercute, *in fine*, sur les consommateurs, à travers la contribution au service public de l'électricité (CSPE) ; le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE), lui aussi payé par l'ensemble des usagers français (il est national), et qui finance en partie les renforcements de réseaux induits par les nouveaux raccordements. Or ces deux tarifs, qui représentent déjà près de 40 % de la facture globale d'un consommateur<sup>21</sup>, ne manqueraient pas d'augmenter en cas de développement non maîtrisé des énergies renouvelables. Un volume de subventions plus important devrait être dégagé par l'État pour soutenir des filières souvent peu viables sur le plan économique. Des investissements substantiels devraient aussi être engagés dans un pas de temps très court pour accélérer la mutation du réseau de transport et de distribution d'électricité<sup>22</sup>, dont l'architecture centralisée est encore inadaptée à la multiplication des sources de production décentralisée. Des hausses de prix importantes seraient donc à prévoir, ce que la DGEC n'est pas prête à consentir, au regard des bas coûts affichés par le recours encore massif à l'énergie nucléaire<sup>23</sup>. Dans une telle configuration (bénéfices concentrés, coûts diffus), l'État estime donc qu'il doit veiller à limiter les risques d'inflation des demandes régionales, qui sont poussées par des élus écologistes souvent volontaristes. Le constat vaut également, au-delà de la question des énergies renouvelables, pour bon nombre d'autres mesures, en particulier celles qui sont afférentes à l'efficacité énergétique dans les bâtiments, où l'affichage d'ambitions élevées par les régions nécessiterait un volume de subventions ou d'aides financières sur lequel la DGEC estime prématuré de s'engager, au regard des fortes contraintes budgétaires du moment.

Ce souci de ne pas laisser le champ libre aux régions donne lieu à un suivi étroit par la DGEC du processus législatif (vote de la loi Grenelle 2) et réglementaire censé transposer les conclusions des Comop. Durant cette phase, les acteurs associatifs de la « mouvance décentralisatrice » n'arrivent guère à contrecarrer les thèses plaidant pour

---

<sup>21</sup> Source : MEDD, « Panorama énergies-climat - Edition 2013. 30 – Le prix de l'électricité », p. 2 ([http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/30-Le\\_prix\\_de\\_electricite.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/30-Le_prix_de_electricite.pdf)). Il faut toutefois préciser que la part induite par le développement des énergies renouvelables est loin de représenter l'ensemble des charges supportées par ces tarifs. La péréquation géographique ou les tarifs sociaux y contribuent plus fortement.

<sup>22</sup> Les schémas régionaux de raccordement aux réseaux des énergies renouvelables (S3RENr) instaurés par la loi Grenelle II doivent respecter les orientations des SRCAE.

<sup>23</sup> Ce qui renvoie aussi à la formation des prix de l'énergie d'origine nucléaire. Les partisans d'un recours accru aux énergies renouvelables estiment que ces prix sont minorés (sous-estimation des coûts de démantèlement des unités de production) et qu'un prolongement de la durée de vie des centrales nucléaires (invoqué pour maintenir les prix à un niveau bas) est un tour de passe-passe comptable qui ne règle pas, par ailleurs, la question des risques associés à l'éventualité d'une catastrophe et ses conséquences sociales, environnementales et économiques.

une limitation des pouvoirs accordés aux régions. À plusieurs reprises, notamment lors de la promulgation des décrets d'application de la loi, ils dénoncent l'absence de réelle concertation et déplorent de ne découvrir les textes que trop tardivement<sup>24</sup>. Les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) sont officiellement créés dans le cadre de la loi Grenelle 2, avec obligation d'être élaborés dans un délai d'un an après promulgation de la loi<sup>25</sup>. L'examen du texte législatif ainsi que de la production administrative qui l'accompagne (décrets, circulaires, recommandations diverses) montrent la volonté de la DGEC de poser un certain nombre de « garde-fous » destinés à cadrer toute tentative de débordement régional.

Le premier « verrou » concerne le contenu des schémas. À la suite du processus Grenelle, où gouvernement et associations écologistes s'étaient mis d'accord pour exclure la question du nucléaire, le texte de loi rappelle que les SRCAE n'ont, eux aussi, pas vocation à traiter du sujet. S'y ajoute l'éolien maritime, l'une des principales sources de développement des énergies renouvelables en France. Ce faisant, la DGEC rappelle avec force que l'État entend rester maître des grandes orientations stratégiques du pays. Cette disposition est rapidement critiquée par les élus et associations écologistes, qui estiment que l'élaboration de scénarios énergétiques régionaux excluant toute réflexion de fond sur ce qui demeure la source principale d'énergie (le nucléaire) ne revêt qu'un intérêt intrinsèquement limité.

Le second « verrou » est d'ordre procédural. D'emblée, la voie de la contractualisation telle qu'elle avait été ébauchée au cours du Comop n° 10 (et qui avait été envisagée par certains responsables de la DGEC) est écartée<sup>26</sup>. Elle est remise au profit d'une démarche plus classique, centralisée, où les régions sont conçues comme des co-pilotes et non des co-contractants disposant de marges de manœuvre importantes. *In fine*, la signature du document appartient au préfet de région. Dénoncée par les associations de la « mouvance décentralisatrice », qui souhaiteraient que le président du conseil régional soit placé au même niveau que l'État (voire soit seul pilote de la démarche<sup>27</sup>), cette disposition est essentielle. Elle constitue une véritable « épée de Damoclès » que le préfet de région peut brandir en cas de désaccord persistant, ce qui permet à l'État de reprendre la main.

Le troisième « verrou » est financier. Si des budgets sont prévus pour assister les acteurs régionaux dans l'élaboration du document (paiement d'études et d'une assistance à maîtrise d'ouvrage par exemple), rien n'est envisagé, en revanche, pour ce qui concerne le financement des mesures pouvant découler des orientations définies dans les schémas. Ces derniers n'ont d'ailleurs aucune vocation opérationnelle et sont cantonnés à un exercice au statut ambigu, situé à mi-chemin entre planification et prospective. Ne disposant d'aucune forme de financement dédiée à l'énergie, les conseils régionaux restent dépendants de ressources fiscales et budgétaires qu'ils ne maîtrisent guère car contrôlées par d'autres niveaux de

<sup>24</sup> « Contribution du Rac-France et de ses associations sur le suivi de la mise en application des dispositions de la loi « Grenelle II » » ([http://www.rac-f.org/IMG/pdf/Grenelle\\_2\\_-\\_Contribution\\_du\\_Rac\\_Cler\\_WWF.pdf](http://www.rac-f.org/IMG/pdf/Grenelle_2_-_Contribution_du_Rac_Cler_WWF.pdf), consulté le 24 octobre 2012). Le document est non daté mais peut être situé dans les 6 derniers mois de 2011 car il s'agit d'une contribution destinée à alimenter le rapport d'information de l'Assemblée nationale déposé le 9 février 2012 sur la mise en application des dispositions du Grenelle (Rapport n° 4340).

<sup>25</sup> Loi n°2010788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

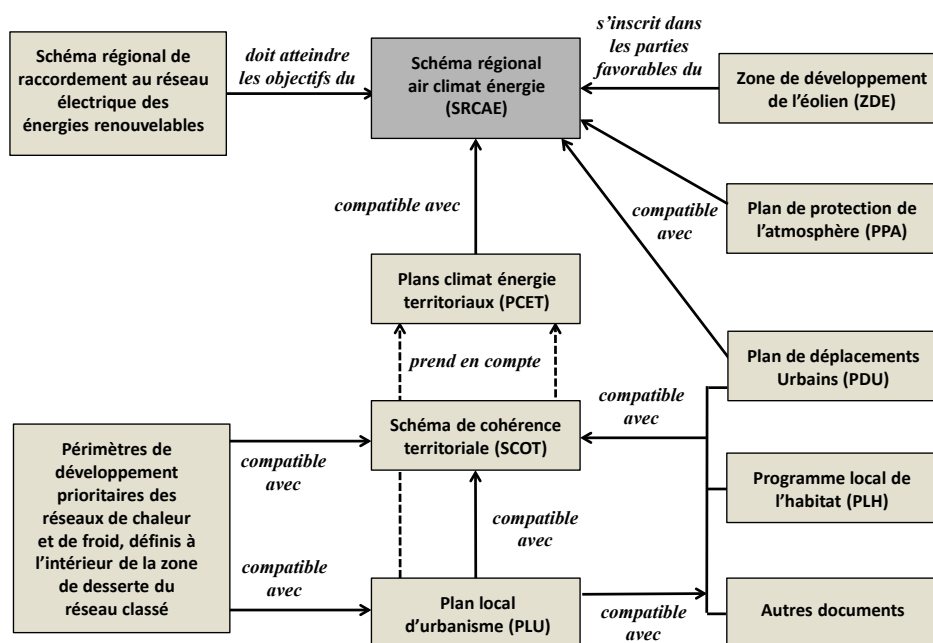
<sup>26</sup> Entretien avec un ancien conseiller technique à la DGEC.

<sup>27</sup> [http://www.rac-f.org/IMG/pdf/Grenelle\\_2\\_-\\_Contribution\\_du\\_Rac\\_Cler\\_WWF.pdf](http://www.rac-f.org/IMG/pdf/Grenelle_2_-_Contribution_du_Rac_Cler_WWF.pdf) (consulté le 24 octobre 2012).

collectivités (conseils généraux, communes) ou tributaires de choix gouvernementaux pas toujours stables dans le temps (tarifs d'achats pour les énergies renouvelables, subventions ou fiscalité écologique). Ils peuvent avoir recours à des fonds structurels européens ou des crédits rentrant dans le cadre des contrats de plan État-Région (CPER) mais sans réelle garantie, là non plus, de moyens d'action pérennes.

Le quatrième et dernier principal « verrou » est juridique. Contrairement aux plans locaux d'urbanisme (PLU), aux plans de déplacements urbains (PDU) ou aux programmes locaux de l'habitat (PLH), les SRCAE ont une portée juridique pour le moins limitée (Allemand, 2013). Leur influence normative reste indirecte *via* un jeu subtil de mises en compatibilité en cascade qui dilue leur caractère prescriptif (figure 1).

**Figure 1 :** L'articulation juridique entre le SRCAE et les autres documents territoriaux<sup>28</sup>



Seul le schéma régional de l'éolien (SRE), qui figure à l'annexe du schéma, jouit d'une réelle portée juridique. Mais, pour le reste, l'absence d'opposabilité confère de fait un pouvoir limité aux régions, ce que dénoncent plusieurs élus, qui mettent en évidence l'incapacité devant laquelle ils se trouveront à mobiliser les autres niveaux de collectivités locales ou à peser réellement sur la stratégie des opérateurs.

<sup>28</sup> Schéma élaboré d'après une fiche technique réalisée en 2011 par le CERTU (Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques, MEDD).

## 2. Territorialiser sans volontarisme excessif : la mise en place d'une stratégie de pilotage administratif

S'il permet de prévenir l'émergence d'un contre-pouvoir régional susceptible de contester l'hégémonie de l'État en matière énergétique, ce cadrage législatif et réglementaire ne répond qu'en partie aux aspirations de maîtrise du processus par la DGEC. En stipulant que les futurs SRCAE devront contribuer au respect des engagements internationaux souscrits par la France, le texte de loi n'empêche nullement les élus régionaux de se saisir du document pour afficher des objectifs très ambitieux, laissant la voie à une consolidation nationale qui irait bien au-delà des « 3 fois 20 » auxquels le MEDD entend se tenir. Pointé par un rapport du MEDD comme un écueil à éviter<sup>29</sup>, le risque d'accaparement du schéma par les régions donne lieu à la mise en place d'un dispositif de pilotage qui va au-delà des pratiques ordinaires du MEDD, ministère dans lequel les services déconcentrés disposent d'une forte latitude dans la mise en œuvre des politiques publiques. Confié au service climat de la DGEC<sup>30</sup>, ce dispositif assez conséquent montre bien la volonté de l'administration centrale de l'État de contrôler l'ensemble du processus, en se positionnant dans un rôle d'animation du réseau des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal). Comme le rappelle Pascal Dupuis, chef du Service du climat et de l'efficacité énergétique à la DGEC, dans une conférence organisée en septembre 2012, il s'agit bien de « *faire en sorte que les territoires [s']approprient [les objectifs nationaux], (...) de donner des cadres d'action à toutes les actions territoriales, (...) [de] canaliser l'action*<sup>31</sup> ».

### 2.1. Faire des Dreal les agents d'une déclinaison maîtrisée du Grenelle : les outils d'un pilotage national

Dès la fin de l'année 2008, la DGEC se met à préparer activement la phase d'élaboration des SRCAE en région. En janvier 2009, son directeur général, Franck Chevet, commande un audit thématique pour évaluer la capacité des nouvelles directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) à prendre en charge le pilotage des schémas. Peu de temps après, début 2009, six groupes de travail sont lancés avec les correspondants énergie régionaux<sup>32</sup>. Le contenu, et notamment les conclusions de l'audit, nous donnent des indications précieuses sur la façon dont la DGEC aborde l'exercice SRCAE. Déjà, dans sa lettre de commande datant de janvier 2009, Franck Chevet, son directeur général, rappelait que l'objectif des schémas était bien de décliner les engagements nationaux et

<sup>29</sup> Conseil général de l'environnement et du développement durable, Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies, *Audit thématique d'initiative nationale sur les Schémas Régionaux Climat-Air-Energie (SRCAE)*, février 2010, p. 17.

<sup>30</sup> Entretien avec un fonctionnaire de la DGEC, 23 avril 2013.

<sup>31</sup> Intervention de Pascal Dupuis, chef du Service du climat et de l'efficacité énergétique à la DGEC, « Défi climat 2012. Croissance et changement climatique », cycle de conférences du MEDDE, séance 4 « Quels outils au niveau des territoires ? », 27 septembre 2012 ([http://video.finances.gouv.fr/lecteur\\_video\\_biecran/type/pr/id/1361065bd4915c4003ec2d88e3df62/key/fdpsSPHfTLtctu5HPTg/lang/fr](http://video.finances.gouv.fr/lecteur_video_biecran/type/pr/id/1361065bd4915c4003ec2d88e3df62/key/fdpsSPHfTLtctu5HPTg/lang/fr), consulté le 21 novembre 2013).

<sup>32</sup> Conseil général de l'environnement et du développement durable, Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies, *Audit thématique d'initiative nationale sur les Schémas Régionaux Climat-Air-Energie (SRCAE)*, février 2010, p. 6.

internationaux de la France<sup>33</sup>. Les conclusions de l'audit vont dans ce sens, qui mettent en avant les enjeux de la gouvernance des SRCAE, notamment en termes de participation et de responsabilisation des régions<sup>34</sup>. Aux yeux de la DGEC, le principe de territorialisation associé au Grenelle de l'environnement s'apparente plus à une mobilisation cadrée des conseils régionaux qu'à une coproduction leur laissant d'importantes marges de manœuvre.

La publication, en septembre 2010, du guide de co-élaboration des SRCAE constitue un premier outil de pilotage au service de cette stratégie de cadrage<sup>35</sup>. Sa fonction première est de proposer une méthode et un dispositif de gouvernance destinés à aider les acteurs régionaux à produire le schéma. Il distingue en particulier trois grands moments (état des lieux ; formulation des orientations générales ; consultation et arrêt du schéma) et propose un dispositif de gouvernance articulant comité de pilotage (instance politique), comité technique (instance de rédaction) et ateliers techniques (lieux de débats et de proposition), à l'image du modèle national utilisé lors du Grenelle<sup>36</sup>. Au-delà de ces conseils d'ordre méthodologique, le guide se veut toutefois plus prescriptif lorsqu'il aborde la question de la concertation (Quillien, 2012) mais aussi des scénarios, c'est-à-dire des orientations générales que les acteurs régionaux doivent définir. Deux scénarios sont envisagés. Le premier, dit tendanciel, fixe les évolutions découlant des dispositions déjà existantes, sans intervention nouvelle des pouvoirs publics. Il constitue en quelque sorte l'étalon à partir duquel pourront être jaugés les efforts à consentir. Le second scénario, dit volontariste, est présenté comme la « valeur ajoutée » du SRCAE.

Bien loin de laisser les acteurs régionaux définir par eux-mêmes les termes de cette capacité d'inflexion, le guide l'intitule « scénario Grenelle ». Ce faisant, les objectifs du Grenelle (les 3 fois 20 en 2020 et le facteur 4 en 2050) sont présentés non pas comme un « plancher » mais comme un « plafond » qu'il n'est pas nécessaire de dépasser. Au contraire, le guide admet que les potentiels régionaux de développement des énergies renouvelables pourront être inférieurs aux objectifs nationaux pour 2020, soit 23 % d'énergies renouvelables dans la consommation finale. Pour les associations militant pour un fort volontarisme en la matière, le signal est clair<sup>37</sup> : la DGEC annonce qu'elle se contentera d'objectifs même minimaux, de peur de susciter des ambitions régionales trop élevées. Bien que très critiques à l'égard du document, les régions n'arrivent pas toutefois à proposer une contre-proposition, leur capacité de mobilisation via l'Association des régions de France étant limitée (Quillien, 2012).

Dans le Languedoc-Roussillon, à en croire certains observateurs<sup>38</sup>, les objectifs nationaux sont déclinés par énergie renouvelable et en fonction du poids démographique de la région, ce qui pourrait faire accroire à un mode de pilotage très normé et volontariste de la part de la DGEC. Mais il s'agit d'une initiative locale qui ne répond pas à un mot d'ordre national, la DGEC conservant la ligne d'action esquissée dans le guide méthodologique, qui consiste

<sup>33</sup> *Ibidem*, annexe 3, non paginée.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>35</sup> DGEC, Service du climat et de l'efficacité énergétique, « Guide pour la co-élaboration des SRCAE », version du 6 septembre 2010.

<sup>36</sup> Pour une explication de ce dispositif, cf. Poupeau, 2013a.

<sup>37</sup> « Note de position du Rac-F, du Cler et d'Hespul sur le guide pour la co-élaboration des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) proposé par le ministère de l'écologie de l'énergie du développement durable et de la mer (MEEDDM) », non daté mais vraisemblablement rédigé à l'automne 2010.

<sup>38</sup> Cler, Enercoop, « Le Schéma Régional du Climat, de l'Air et de l'Énergie (SRCAE) en Languedoc-Roussillon », 29 août 2011, p. 2, [http://www.cler.org/info/IMG/pdf/Note\\_de\\_position\\_LR.pdf](http://www.cler.org/info/IMG/pdf/Note_de_position_LR.pdf) (consulté le 23 octobre 2012).

à ne fixer ni plafond ni objectif à chaque région. Elle reste dans une démarche de type *bottom-up*, qui entend partir des besoins régionaux<sup>39</sup>, en faisant « *le parti, implicite il faut le dire, de ne pas répartir l'effort national entre les régions, en postulant que l'agrégation des efforts régionaux s'inscrira[it] en cohérence avec la contribution nationale aux objectifs et aux engagements internationaux, un suivi régulier pouvant permettre de s'en assurer*<sup>40</sup> ».

Ainsi, le CERTU, qui appartient au réseau scientifique et technique du MEDD et qui, à ce titre, vient en appui méthodologique aux acteurs régionaux, précise, dans une fiche décryptant les dispositions de la loi Grenelle relatives aux SRCAE et destinée notamment aux collectivités territoriales, que « *les objectifs [concernant les énergies renouvelables] ne découleront pas d'une déclinaison régionale stricte d'objectifs nationaux, notamment issus des programmations pluriannuelles d'investissement de l'électricité et de la chaleur*<sup>41</sup> ». Par ailleurs, aucun mécanisme ni démarche de « compensation » entre régions n'est mis en place par la DGEC, qui pourrait permettre de pallier le manque d'engagement de certains territoires. Cette absence est dénoncée par le Cler comme étant susceptible de générer une « *perte en consolidation terrible (risque pour la France de ne pas atteindre l'objectif des « 3 x 20 »)*<sup>42</sup> ».

Ce mode de pilotage assez souple ne doit pas être considéré comme le signe d'une attitude de laisser-faire de la part de la DGEC. Il correspond bien au contraire à une stratégie nationale de mise en œuvre non volontariste du Grenelle qui n'exclut pas, loin s'en faut, un cadrage des pratiques locales, en particulier des services déconcentrés du MEDD. Ainsi, les services centraux de la DGEC ne s'interdisent pas d'intervenir de manière ponctuelle dans les choix locaux, notamment pour pousser certaines Dreal (Champagne-Ardenne, Picardie notamment) à davantage d'ambitions au regard du potentiel régional existant<sup>43</sup>. De même, à défaut de créer une *hot line* (sic) pour les Dreal, comme le préconise l'audit thématique<sup>44</sup>, ils s'efforcent de suivre au plus près l'état d'avancement des SRCAE. Entre 2010 et 2013, des « ateliers nationaux » (2 à 3 fois par an) ainsi que des journées inter-régionales (6 en tout) sont organisés pour animer le réseau des correspondants de Dreal chargés de copiloter les SRCAE. Parallèlement, un réseau national est monté avec chaque Dreal et les fonctionnaires des conseils régionaux qui le désirent. Par là même, la DGEC s'implique dans l'animation de ses services déconcentrés de manière beaucoup plus importante que la plupart des autres directions centrales du MEDD, ce qui lui permet de pouvoir réagir rapidement à tout problème posé localement<sup>45</sup>.

<sup>39</sup> Entretien avec un responsable de la DGEC, 23 avril 2013.

<sup>40</sup> Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (Rapport n°008371-01), Ministère de l'économie et des finances (Rapport n°2012/24/CGEIET/CI), *Premier bilan de la mise en place des schémas régionaux Climat – Air – Énergie (SRCAE)*, mars 2013, p. 38.

<sup>41</sup> (CERTU, « Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) », fiche n° 1, février 2011, p. 2, [http://www.certu.fr/fr/\\_Urbanisme\\_et\\_habitat-n24/IMG/pdf/Schema\\_regional\\_du\\_climat\\_de\\_l\\_air\\_et\\_de\\_l\\_energie.pdf](http://www.certu.fr/fr/_Urbanisme_et_habitat-n24/IMG/pdf/Schema_regional_du_climat_de_l_air_et_de_l_energie.pdf)).

<sup>42</sup> Assemblée générale du Cler 2011, Compte-rendu des ateliers de travail, p. 3.

<sup>43</sup> Entretiens conseils régionaux (enquête du Gracle).

<sup>44</sup> Audit thématique, *opus cité*, p. 13.

<sup>45</sup> Cf sur ce point le rapport d'audit sur les SRCAE de mars 2013, qui évoque une DGEC « à l'écoute [des] besoins [des Dreal] et (...) particulièrement réactive pour répondre à leurs nombreuses interrogations et sollicitations » (Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (Rapport n°008371-01), Ministère de l'économie et des finances (Rapport n°2012/24/CGEIET/CI), *Premier bilan de la mise en place des schémas régionaux Climat – Air – Énergie (SRCAE)*, mars 2013, p. 52).



Cette présence forte, qui s'accompagne de la production régulière de circulaires de recadrage<sup>46</sup>, explique en partie l'état d'esprit dans lequel se trouvent de nombreux chefs de projet en Dreal. Bien que disposant d'une certaine autonomie et pouvant tenir de manière officieuse des propos décalés vis-à-vis de la DGEC (Quillien, 2012), ces derniers se font largement les relais de leur administration centrale. Placés en première ligne dans les relations avec les conseils régionaux, ils sont porteurs d'une conception de l'élaboration des SRCAE que l'on pourrait ainsi qualifier de réglementaire et « réaliste » (Poupeau, 2013a). La dimension réglementaire renvoie au profil plutôt régalien des chefs de projet des Dreal (Quillien, 2012) et au fait que, malgré les verrous juridiques instaurés, tout ou partie des dispositions contenues dans les schémas peuvent avoir des implications concrètes sur de nombreux champs d'action publique (Allemand, 2013). Les SRE sont des documents opposables, qui peuvent donner lieu à d'importants contentieux, dans un climat de forte mobilisation et contestation régionale. La circulaire du 19 mai 2009 adressée aux Dreal rappelle d'ailleurs l'ensemble des obligations qui pèsent sur ces documents<sup>47</sup>. Elles sont relatives à la gestion des paysages, au respect de la biodiversité mais aussi au raccordement.

Ces obligations, qui sont de nature à susciter de multiples oppositions, notamment chez les associations environnementalistes, invitent à une certaine prudence de la part des services de l'État et du préfet de région. Les autres dispositions des schémas ne sont pas opposables en soi mais elles induisent certaines contraintes de nature à peser ultérieurement sur les documents à portée réglementaire que sont les schémas de cohérence territoriale (SCOT), les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les plans climat énergie territoriaux (PCET). Ces aspects tendent eux aussi à renforcer la vigilance des chefs de projet des Dreal quant à la rédaction des SRCAE, avec le souci d'y inscrire des orientations à la fois réalistes et peu susceptibles d'être contestées. L'une de leur crainte est qu'étant donné l'absence de moyens financiers nouveaux, un schéma trop ambitieux ne démotive les acteurs censés s'en inspirer, notamment les collectivités locales ayant pour obligation de mettre en place des PCET (Quillien, 2012).

## **2.2. Les conseils régionaux et les SRCAE : sortir du carcan national**

Cette conception est d'emblée fustigée par une large majorité de conseils régionaux, qui dénoncent une attitude « frileuse » de la part des Dreal, visible pour eux dans le peu d'ambition qui est assigné au nouveau document. Contre la logique réglementaire et « réaliste » défendue par la DGEC et les Dreal, ces derniers opposent une conception de la territorialisation du Grenelle en termes de volontarisme et de mobilisation du potentiel régional, qui accorde une place importante aux spécificités et aux atouts propres à chaque territoire (Poupeau, 2013a). Là encore, le profil des chefs de projet des conseils régionaux joue pour beaucoup dans cette conception de l'usage des SRCAE, tout comme la présence d'élus écologistes, qui prônent un mode d'action publique mettant en avant le changement des mentalités, l'imagination, le travail sur les représentations, plus que l'existence de contraintes fortes (Quillien, 2012). Le territoire régional y est vu non pas

<sup>46</sup> Circulaires du 26 février 2009 sur l'éolien, du 19 mai 2009 sur les SRE notamment.

<sup>47</sup> Circulaire de la DGEC datée du 19 mai 2009 et destinée aux Dreal, p. 5.

comme un espace de projection d'une stratégie nationale prudente, simple « calque » de la vision étatique, mais comme une ressource à valoriser au regard de ses particularités. L'élaboration du SRCAE est, en outre, considérée comme une démarche de mobilisation politique, qui nécessite une association forte des collectivités locales voire, dans certains endroits (Nord-Pas-de-Calais), un lien étroit avec la politique d'aménagement du territoire défendue par la Région, dans le cadre notamment du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT).

Contre une logique trop strictement réglementaire, les conseils régionaux défendent également une vision plus prospective de la démarche, considérée comme l'opportunité de réfléchir de manière volontariste et créative à des scénarios d'évolution. Pour beaucoup d'élus et de chefs de projets de conseils régionaux, l'élaboration des SRCAE doit avoir pour but d'enclencher une dynamique de transition énergétique. Elle doit donc faire fi, pour partie, du cadre réglementaire existant, lequel tend à étouffer toute forme d'innovation. La stratégie du gouvernement et de la DGEC, visant à brider la portée des SRCAE, alimente d'une certaine manière cette conception volontariste. L'ambition des régions est nourrie, dans certains cas, par le fait que certains fonctionnaires ou élus anticipent des changements possibles dans la législation portant sur les énergies renouvelables ou, plus largement, des évolutions en matière de décentralisation de compétences énergétiques vers les conseils régionaux (prise en charge exclusive des SRCAE<sup>48</sup>).

Il ne faudrait pas toutefois trop styliser l'attitude générale des régions. Si, en tendance, celles-ci poussent plutôt au volontarisme, il existe des cas où une stratégie plus « réaliste » et donc plus proche de la Dreal est mise en avant. Elle est fonction de plusieurs facteurs. Arrive en premier lieu l'antériorité et l'importance de l'engagement régional en matière d'énergie, certaines régions, peu sensibles à ces questions, s'investissant assez peu dans la démarche d'élaboration des SRCAE. Intervient également la composition de l'exécutif régional et la présence plus ou moins forte des écologistes dans les coalitions au pouvoir, lesquels poussent souvent à adopter un point de vue ambitieux, parfois contre les positions défendues par les services des conseils régionaux eux-mêmes, qui, en Rhône-Alpes (Quillien, 2012) ou en Ile-de-France (de Mazancourt, 2013) par exemple, peuvent partager la vision « réaliste » des Dreal. Rentrent enfin en ligne de compte les spécificités territoriales, qui plaident, dans certains cas, pour une certaine modération dans le positionnement des régions. Justifiant la stratégie « réaliste » du conseil régional de Lorraine, le vice-président Europe-Ecologie-Les Verts (EELV) en charge de l'élaboration du SRCAE met ainsi en avant les fortes contraintes qui, selon lui, militent pour une posture moins volontariste qu'ailleurs<sup>49</sup> : vieille région industrielle et très fort passage nord-sud (avec, pour conséquence, une région ayant le premier taux d'émission de CO<sub>2</sub> par habitant en France, sans grande capacité d'inflexion) ; parc immobilier très mal isolé sur le plan thermique (ce qui rendrait une réhabilitation ambitieuse très onéreuse) ou encore absence de fort potentiel pour les énergies renouvelables. On retrouve ici l'une des limites intrinsèques à l'exercice SRCAE, qui consiste à raisonner région par région quand de nombreux problèmes d'action publique renvoient à des phénomènes plus généraux dont la prise en charge dépasse le cadre

<sup>48</sup> Entretiens avec des chefs de projet des régions et un responsable national de l'Association des régions de France (enquête du Grale).

<sup>49</sup> Entretien avec le vice-président (EELV) de la région Lorraine en charge du SRCAE (enquête Grale).

régional, voire national. C'est donc en termes de continuum de situations qu'il faut penser l'articulation entre les logiques de l'État et des conseils régionaux, et non à l'aune d'une opposition frontale systématique.

Ces deux conceptions opposées de l'usage qui doit être fait du SRCAE se donnent à voir tout particulièrement dans le champ de l'énergie, sur les volets, d'une part, efficacité énergétique (dossier de la rénovation et réhabilitation des logements), d'autre part, développement des productions renouvelables. Dans le premier cas, les différences d'appréciation les plus significatives portent sur le nombre de logements à isoler (les conseils régionaux poussant à adopter des objectifs ambitieux) ou sur les normes à promouvoir (l'État freinant parfois la rénovation systématique en bâtiments basse consommation, comme en Alsace). Dans le second cas, les contradictions se font jour quant aux chiffres que les co-rédacteurs veulent voir figurer dans les schémas, entre visions « volontariste » (conseils régionaux) et « réaliste » (Dreal et préfet de région) du développement de l'éolien, du photovoltaïque ou de la biomasse (bois-énergie notamment).

Une autre principale source de différends opposant régions et Dreal porte sur la stratégie de zonage de l'éolien. En février 2009, une circulaire du MEDD envoyée aux préfets de régions et de départements demande de privilégier des zones assez vastes et réduites en nombre pour l'implantation d'éoliennes, afin d'éviter un mitage du territoire source de surcoûts pour le raccordement aux réseaux de distribution et de transport<sup>50</sup>. Motivé aussi par la protection des paysages et le respect du droit des riverains, ce document fait écho au caractère très sensible du sujet sur le plan politique<sup>51</sup>, objet de beaucoup de contentieux. De ce fait, les Dreal et les préfets de région sont invités à limiter le nombre et le périmètre des zones incluses dans les SRE, afin de « sécuriser » le document. Cette attitude, qui est la conséquence directe du caractère opposable du SRE<sup>52</sup>, suscite un fort mécontentement dans plusieurs régions. Celles-ci souhaiteraient voir apparaître un plus grand nombre de zones, grandes ou petites, au nom d'une politique d'aménagement du territoire régional permettant de mieux répartir l'effort et les gains entre les communes<sup>53</sup>.

### 2.3. Des ajustements à la marge

Ces oppositions donnent lieu à des conflits, parfois même des bras de fer, dont la DGEC – *via* les Dreal – sort globalement vainqueur. En février 2012, l'Association des régions de France dresse un premier bilan très mitigé des SRCAE, au point d'estimer que les futurs PCET régionaux (qui doivent être élaborés après ces schémas) constitueront un levier d'action beaucoup

<sup>50</sup> Circulaire du MEDDAT, 29 février 2009, p. 1

(<http://environnementdurable.net/documents/pdf/Circ2602091.pdf>, consulté le 5 octobre 2012).

<sup>51</sup> Ce qu'illustre la mobilisation des opposants à l'éolien lors de la phase de consultation. Dans la quasi-totalité des régions, plus de 90 % des remarques formulées concernent l'éolien, soit pour en réduire la portée, soit pour prévoir de nouvelles zones.

<sup>52</sup> Cf Amorce, « Volet éolien des SRCAE. État des lieux et retours d'expériences », Série Politique ENP 24, juillet 2011 (<http://www.amorce.asso.fr/-Juridique,58-.html>, consulté le 18 octobre 2012).

<sup>53</sup> Cet enjeu de zonage n'est pas négligeable, dans la mesure où seuls les territoires inclus dans le périmètre défini comme favorable peuvent ensuite prétendre être intégrés aux Zones de développement de l'éolien (ZDE), qui ouvrent notamment la voie à des financements publics (tarifs d'achat).

plus pertinent pour les régions<sup>54</sup>. Ce constat est largement partagé par les associations Cler<sup>55</sup> et Amorce<sup>56</sup>, laquelle, dans une étude réalisée à l'été 2011, note que le point de vue de l'État tend à l'emporter, notamment pour ce qui concerne le développement des énergies renouvelables. Dans sa thèse qui porte sur la Franche-Comté, Camille Chanard mentionne les fortes réticences manifestées par le préfet de région à l'égard de l'éolien (Chanard, 2011). Dans son travail sur la région Rhône-Alpes, Erwan Quillien observe des tensions, début 2012, dans les relations entre la Dreal et les élus EELV consécutives à des chiffres jugés trop peu ambitieux par les seconds (Quillien, 2012). Dans cette région comme dans beaucoup d'autres, c'est dans une logique de gestion a minima, considérant les objectifs du Grenelle comme des « plafonds » plutôt que des « planchers<sup>57</sup> », que sont gérées les données affichées dans les SRCAE.

Il faut dire que les conditions mêmes de production des schémas régionaux jouent au final en faveur de l'État (Poupeau, 2013a). La sortie tardive des textes d'application de la loi Grenelle sur les SRCAE, bien qu'assortie d'un délai supplémentaire (les documents doivent être adoptés avant le 30 juin 2012 et non fin décembre 2011, comme initialement prévu), donne lieu à un processus d'élaboration à marche forcée qui met en difficulté les chefs de projet des conseils régionaux<sup>58</sup>. Déjà sujets à un manque de moyens humains et financiers, parfois en pleine période de réorganisation post-électorale, suite aux élections régionales de 2010, ceux-ci n'ont pas toujours les coudées franches pour mener en peu de temps une démarche lourde, du fait du nombre de thèmes à traiter et d'instances de concertation à gérer. Dans beaucoup de cas, leur tâche est compliquée par le fait que les compétences à mobiliser sont réparties entre plusieurs vice-présidences<sup>59</sup>.

L'exercice est d'autant plus difficile que les régions doivent parallèlement rédiger ou réviser d'autres schémas, eux aussi coûteux en temps (Chanard, 2011 ; de Mazancourt, 2013). Face à elles, bien que fortement perturbées par leur création récente (Le Bourhis, Martinais, 2011 ; Poupeau, 2013b), les Dreal apparaissent mieux armées pour conduire la dynamique collaborative. Leur expertise en la matière reste encore solide et sans commune mesure avec celle de leurs homologues des conseils régionaux (Quillien, 2012 ; Poupeau, 2013a), malgré les baisses d'effectifs consécutives à la Révision générale des politiques publiques. Les moyens humains qu'elles peuvent mobiliser restent globalement supérieurs<sup>60</sup>, et ce d'autant plus que les SRCAE constituent une forte priorité en interne car considérés comme participant de leur légitimation institutionnelle vis-à-vis de leurs partenaires<sup>61</sup>.

---

<sup>54</sup> <http://www.actu-environnement.com/ae/news/srcae-avancement-politique-energetique-territoriale-14851.php4> (consulté le 5 octobre 2012).

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> Enquête AMORCE sur les SRE, juillet 2011, p. 10-11.

<sup>57</sup> Terme utilisé par le réseau des Espaces Infos Énergie Rhône-Alpes dans son avis sur le SRCAE (Réseau IERA, « Avis InfoÉnergie Rhône-Alpes sur le projet de SRCAE », 15 février 2012, p. 2).

<sup>58</sup> Ce constat ressort également du rapport d'audit sur les SRCAE de mars 2013 (Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (Rapport n°008371-01), Ministère de l'économie et des finances (Rapport n°2012/24/CGEJET/CI), *Premier bilan de la mise en place des schémas régionaux Climat – Air – Énergie (SRCAE)*, mars 2013, p. 6 et 17-18).

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 48.

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 48.

<sup>61</sup> Conseil général de l'environnement et du développement durable, Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies, *Audit thématique d'initiative nationale sur les Schémas Régionaux Climat-Air-Energie (SRCAE)*, février 2010, p. 24 et 30.

Enfin, les Dreal ont pour elles la loi et la procédure de décision. Même si elle n'a été nulle part mobilisée, la possibilité pour les préfets de région de pouvoir arrêter les SRE au 30 juin 2012 en cas de désaccord persistant constitue une épée de Damoclès qui peut jouer en faveur des positions défendues par l'État<sup>62</sup>. Ce contexte entraîne souvent une forme de division du travail qui met de fait les services de l'État en première ligne dans la rédaction des documents et donc leur permet de mieux en contrôler le contenu<sup>63</sup>. Dans certains cas (Limousin, Picardie), les schémas régionaux de l'éolien sont même quasiment pilotés par la Dreal seule<sup>64</sup>. Cette préemption du dossier par les Dreal rend, par la suite, plus difficile toute tentative de remise en question.

Aussi est-ce plutôt dans une logique d'ajustement à la marge que se règlent les différends les plus persistants. Globalement, la capacité d'action des régions reste limitée, notamment sur le dossier des énergies renouvelables<sup>65</sup>. Elle dépend, pour beaucoup, de la mobilisation des élus (en particulier EELV) et des rapports de force politiques qu'ils peuvent instaurer, d'une part, au sein même des conseils régionaux avec la majorité au pouvoir, d'autre part, avec les préfets de région. Intervient ainsi une dernière variable et forme de cadrage, qui renvoie à l'espace politique régional et national dans lequel s'inscrivent les SRCAE.

### **3. Les SRCAE au cœur d'un bras de fer politique**

Cette mainmise opérationnelle de l'État sur l'élaboration des SRCAE est d'autant plus prégnante que les élus écologistes ne sont pas en mesure de jouer pleinement la carte de la contestation politique. Pourtant, peu de temps après leur lancement, les SRCAE se muent en une sorte de « tribune politique » à travers laquelle certains partis – notamment EELV – entendent faire passer un message alternatif à celui du gouvernement central voire à la coalition au pouvoir dans certaines régions. La catastrophe de Fukushima de mars 2011, la perspective des élections présidentielles du printemps 2012 sont autant d'événements qui participent de ce processus de politisation des SRCAE, conduisant, là encore, à de vives tensions entre les protagonistes et même à un véritable bras de fer de nature à retarder la sortie des schémas. Mais la structure du jeu politique national et régional ainsi que l'avènement au gouvernement d'une coalition PS-EELV a tôt fait d'aplanir les difficultés, fermant la voie à une remise en cause radicale des schémas déjà rédigés.

#### **3.1. Les élections régionales du printemps 2010 : une base favorable à la contestation**

Déjà importante suite aux élections régionales de 2004, l'influence des élus écologistes dans les régions se confirme lors du scrutin du printemps 2010. Portés, comme l'ensemble des partis de gauche, par la vague de contestation contre la politique menée par le président Sarkozy et son gouvernement, les élus d'EELV totalisent à cette occasion environ 12 % des suffrages au premier tour, ce qui en fait la troisième force politique du pays<sup>66</sup>.

---

<sup>62</sup> Réunion de la Commission développement durable de l'Association des régions de France, intervention d'une vice-présidente de région, 23 mai 2012.

<sup>63</sup> Sur la Franche-Comté, cf. Chanard, 2011.

<sup>64</sup> Entretiens conseils régionaux (enquête Grale).

<sup>65</sup> Enquête Amorce sur les SRE, juillet 2011, pages 10-11.

<sup>66</sup> Source : Ministère de l'Intérieur.

Ce succès leur permet de conclure des alliances avec le parti socialiste (PS) qui leur sont souvent très favorables. Suite au second tour, qui confirme la poussée des partis de gauche, l'apport d'EELV est numériquement indispensable aux autres forces de gauche dans quatre des cinq plus grandes régions de France<sup>67</sup>. Dans les régions où une telle situation ne se présente pas, l'influence des écologistes n'en est pas moins négligeable, dans la mesure où ceux-ci affichent leur soutien à la coalition au pouvoir et peuvent être des alliés précieux sur certains dossiers où peuvent apparaître des mésententes entre les forces dominantes. Conséquence de cette implantation, beaucoup d'élus Verts héritent de postes de vice-présidents (environnement, développement durable...) les amenant à être les pilotes politiques de l'élaboration des SRCAE dans les conseils régionaux. Sur treize régions pour lesquelles l'information a été disponible, huit élus référents SRCAE sont issus des rangs d'EELV, un de Bretagne Écologie, contre seulement un de l'Union pour un mouvement populaire (UMP, Alsace) et trois du PS.

Accompagnant ce succès électoral, le mouvement des « Virages énergie » initié autour de Négawatt ne cesse de se structurer en région. Après la création, au printemps 2010, d'une nouvelle association en Ile-de-France, c'est au tour du Centre d'être gagné, en avril 2011, par la dynamique. Le 6 septembre 2011, une autre structure naît dans la région Aquitaine, qui revendique elle aussi un lien étroit avec l'association Négawatt<sup>68</sup>. Ces initiatives, qui sont parfois soutenues par l'Ademe, laissent présager une forte mobilisation politique autour de l'élaboration des SRCAE, dans la mesure où elles sont portées par des acteurs proches des élus écologistes, dont l'audience ne cesse de croître au sein des exécutifs régionaux. C'est en particulier le cas en Aquitaine, où le « Virage énergie » est soutenu de manière explicite par une élue du conseil régional (Peggy Kançal), membre d'EELV en charge du PCET régional et par ailleurs proche de Monique de Marco, la vice-présidente en charge de l'environnement et de l'adaptation au changement climatique<sup>69</sup>. En Rhône-Alpes, beaucoup de nouveaux élus EELV sont issus du monde associatif et profitent du processus d'élaboration du SRCAE pour inciter leur parti à nouer des liens plus étroits avec les associations s'intéressant aux questions d'énergie, liens qui n'existaient pas toujours précédemment (Quillien, 2012).

### **3.2. Les SRCAE et l'accident de Fukushima : une tribune politique pour les élus Verts**

Dans ce contexte politique favorable, le SRCAE constitue, dans certaines régions, une tribune politique inespérée pour les élus EELV. En Rhône-Alpes, ces derniers s'aperçoivent rapidement des bénéfices qu'ils peuvent tirer d'une telle démarche, qui légitime les thèses qu'ils défendent depuis plusieurs années, souvent dans l'indifférence des autres élus régionaux (Quillien, 2012). L'accident nucléaire de Fukushima de mars 2011, qui donne lieu à une mobilisation d'ampleur nationale, ne peut que renforcer cette stratégie. Forts de l'impact médiatique du drame, qui démontre, à leurs yeux, la nécessité de remettre en question les choix de politique énergétique suivis en France depuis les années 1960, les forces écologistes exigent alors que soit mise sur l'agenda politique la question de la sortie programmée du nucléaire, à l'instar d'autres pays européens.

<sup>67</sup> Cf. l'annexe 2.

<sup>68</sup> <http://veaquitaine.wordpress.com> (consulté le 18 octobre 2012).

<sup>69</sup> <http://aquitaine.elusecolos.fr/le-groupe/les-elues/5617-peggy-kancal> (consulté le 18 octobre 2012).

En contrepoint, elles proposent d'engager la France dans la voie d'une transition énergétique fondée sur un recours massif aux énergies renouvelables, couplé à des mesures en faveur de l'efficacité et de la sobriété énergétique. En mai 2011, le conseil fédéral d'EELV adopte une motion sur la sortie du nucléaire en cas de victoire de la gauche lors de l'élection présidentielle de 2012<sup>70</sup>. Face à cette prise de position, le gouvernement dirigé par François Fillon ne cède pas. Nathalie Kosciusko-Morizet, alors à la tête du MEDD, multiplie les interventions pour réaffirmer son soutien à la filière nucléaire. Les dirigeants du PS, le principal parti d'opposition, adoptent quant à eux une attitude ambiguë et mesurée (sortir du *tout* nucléaire), dans une période – la préparation de l'élection présidentielle de 2012 – qui invite à une certaine prudence, au regard des divergences existant sur ce thème entre les formations politiques de gauche. Ce faisant, la capacité des élus EELV à influencer la rédaction des SRCAE pâtit de la structure du jeu politique national, lequel ne permet pas de desserrer de manière significative l'étau qui pèse sur les négociations avec les Dreal.

Les élus d'EELV tentent aussi de faire porter le débat dans l'arène régionale. Se joue dès lors une partie de bras de fer qui pollue parfois les relations – jusque-là bonnes dans l'ensemble, malgré des différences d'appréciation – qu'entretenaient les chefs de projet SRCAE des Dreal et des conseils régionaux. Dans les semaines qui suivent le drame de Fukushima, des motions demandant notamment la sortie du nucléaire sont déposées par des conseillers régionaux du parti écologiste dans une quinzaine de régions du territoire métropolitain<sup>71</sup>. Ces prises de position créent, dans certains cas, des remous au sein des exécutifs régionaux, comme en Lorraine, où le président PS de la Région tente de surseoir au vote de la motion afin de ne pas susciter de tensions avec ses partenaires communistes, défavorables à une telle prise de position<sup>72</sup>. En Aquitaine, les élus Verts vont plus loin et proposent d'intégrer directement dans le SRCAE un scénario de sortie du nucléaire<sup>73</sup>. Ils envisagent l'arrêt de la centrale du Blayais et mettent en avant un objectif de « 3 fois 30 », au lieu des « 3 fois 20 » prônés par la Dreal.

Parce qu'elles sont en contradiction avec le principe d'exclusion du sujet nucléaire des débats relatifs aux SRCAE, ces prises de position entraînent une vive réaction de la part de l'État. Le 29 juillet 2011, le MEDD adresse aux Dreal une circulaire de mise au point ferme. Tout en accédant aux vœux des conseils régionaux demandant un délai supplémentaire – les SRCAE doivent être adoptés en juin 2012, sous peine d'être arrêtés unilatéralement par le préfet de région –, tout en précisant certains points d'ordre juridique<sup>74</sup>, le texte précise que

<sup>70</sup> <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2011/05/14/97001-20110514FILWWW00439-eelv-pour-la-sortie-du-nucleaire.php> (consulté le 18 octobre 2012).

<sup>71</sup> À savoir Aquitaine, Auvergne, Basse-Normandie, Bretagne, Centre, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Ile-de-France, Lorraine, Nord pas de calais, Pays de la Loire, Picardie, Provence Alpes Côte d'Azur et Rhône-Alpes (<http://aquitaine.elusecolos.fr/s-informer/communiques-de-presse/7502-la-question-du-nucleaire-doit-faire-lobjet-dun-debat-democratique>, consulté, le 18 octobre 2012).

<sup>72</sup> Manœuvres dilatoires dénoncées par un courrier du groupe EELV adressé le 4 juillet 2011 au président du conseil régional (<http://www.elus-conseil-regional.europe-ecologie-les-verts-lorraine.fr/en-assembly-regionale/24-seances-pleinieres/126-le-ps-embarrasse-par-la-motion-eelv-sur-la-sortie-du-nucleaire.html>, consulté le 27 décembre 2012).

<sup>73</sup> Entretien avec des acteurs du conseil régional et de la Dreal (enquête du Grale).

<sup>74</sup> Notamment le fait qu'aucune nouvelle zone de développement de l'éolien (ZDE) ne pourra être acceptée en dehors des zones favorables qui sont définies dans le schéma régional de l'éolien.



*« les SRCAE ont pour unique vocation de fixer des objectifs en termes de développement des énergies renouvelables et d'amélioration de l'efficacité énergétique et non des objectifs généraux en termes de politique énergétique, ces derniers relevant de la politique nationale. Par ailleurs, la question du nucléaire fait l'objet de différents travaux engagés par les pouvoirs publics suite à l'accident de Fukushima. Ainsi, des motions générales en faveur de la sortie ou du maintien du nucléaire, ou d'appui général aux énergies renouvelables, ne sont pas appropriées dans le cadre de cet exercice<sup>75</sup>. »*

Bien loin de calmer les esprits, la diffusion de cette circulaire ne fait qu'attiser le conflit entre l'État et les conseils régionaux. Celui-ci porte sur deux aspects : le nucléaire et la crainte d'une « récupération » des SRCAE par le gouvernement, à des fins électorales. Sur le premier point, le 23 août 2011, des élus EELV de 12 régions fustigent l'attitude du gouvernement et soulignent que, « *n'en déplaît à la ministre de l'écologie Nathalie Kosciusko-Morizet, les [SRCAE] en cours d'élaboration entre l'État et les régions (...) doivent poser les vrais enjeux de notre politique énergétique à l'horizon 2020 et 2050 : à savoir le processus de sortie du nucléaire et la substitution progressive du pétrole et du nucléaire par les diverses formes d'énergies renouvelables. Sinon, si les questions cruciales sont mises de côté, à quoi bon planifier quoi que ce soit ?*<sup>76</sup>. »

De son côté, si elle se garde bien de critiquer le rappel à l'ordre sur le nucléaire<sup>77</sup>, l'Association des régions de France (ARF) s'offusque contre l'injonction ministérielle à achever au plus vite l'élaboration des schémas. S'exprimant devant la presse spécialisée, Alain Rousset, président de la Région Aquitaine et de l'ARF, et Jean-Jack Queyranne, président de la Région Rhône-Alpes et en charge du Développement durable à l'ARF, y voient une manœuvre du gouvernement destinée à « *inscrire [les SRCAE] dans son bilan avant les élections de 2012*<sup>78</sup> ». Quelque temps après, le discours est repris par Guilhem Isaac-Georges, conseiller au développement durable et au logement auprès de l'ARF, qui considère la circulaire comme « *une pression supplémentaire pour accélérer l'adoption des schémas et ainsi agréger des éléments de bilan en prévision des échéances électorales de mai prochain*<sup>79</sup> ». L'ARF en profite pour en appeler à une nouvelle phase de décentralisation, estimant que « *le modèle centralisé français a vécu. Il a conduit à une surreprésentation du nucléaire dans notre mix énergétique et malheureusement à une surconsommation. En Espagne ou en Allemagne, des pays où la culture de la décentralisation est forte, les choses sont plus simples pour le développement des EnR [énergies renouvelables] car les décisions stratégiques ne se prennent pas qu'à Berlin ou à Madrid*<sup>80</sup>. »

<sup>75</sup> « Instruction du Gouvernement du 29 juillet 2011 relative aux schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie », NOR : DEVR1118472J, Texte non paru au journal officiel, p. 4.

<sup>76</sup> Communiqué de presse EELV – interrégional du 23 août 2011 (<http://aquitaine.elusecolos.fr/s-informer/communiques-de-presse/7502-la-question-du-nucleaire-doit-faire-lobjet-dun-debat-democratique>, consulté le 18 octobre 2012).

<sup>77</sup> À la fois pour des raisons institutionnelles (ne pas rentrer en conflit avec l'État) et politiques (absence de position commune des régions sur le nucléaire).

<sup>78</sup> <http://www.arf.asso.fr/2011/09/schemas-regionaux-du-climat-de-l-air-et-de-l-energie-srcae-%C2%AB-precipitation-plutot-que-co-elaboration-%C2%BB.html> (consulté le 18 octobre 2012).

<sup>79</sup> Techni.Cités, n° 217, 25 octobre 2011.

<sup>80</sup> Ibidem.

### 3.3. Vers une sortie de crise : protestations sans (immédiat) lendemain et ajustements rédactionnels

Dans plusieurs conseils régionaux qui ont souhaité aborder la question du nucléaire, la circulaire suscite de vives tensions avec la Dreal et le préfet de région. En Aquitaine, qui est particulièrement concernée par le rappel à l'ordre car elle prévoit d'intégrer un scénario de sortie du nucléaire à son SRCAE, un observateur souligne que « *la circulaire a conduit un peu à un clash entre l'État et la Région* », une période de froid où « *les Verts revenaient sur un certain nombre de choses qui avaient été actées, remettaient tout en question*<sup>81</sup> ». En Provence-Alpes-Côte d'Azur, un acteur du Conseil régional évoque un climat de « *guerre froide entre les services de la Dreal et les nôtres*<sup>82</sup> ». Cette tension est exacerbée par l'attitude de certains préfets de région qui, en essayant d'accélérer l'adoption du schéma, sont suspectés de servir les intérêts gouvernementaux, à une période de pré-campagne présidentielle. C'est le cas notamment en Ile-de-France et en Rhône-Alpes (Quillien, 2012), où les représentants de l'État semblent manifester un zèle certain à faire aboutir le plus rapidement possible leur schéma.

Tout en retardant la sortie des SRCAE (seuls six d'entre eux sont validés en juillet 2012), ces tensions tendent à s'estomper et débouchent sur une phase nouvelle : l'adoption progressive des documents à partir de l'été 2012. Plusieurs facteurs interviennent dans ce lent processus de « pacification » des relations entre l'État central et les conseils régionaux. Tout d'abord, beaucoup d'élus écologistes se satisfont d'un vote solennel en conseil régional demandant à ce que soit engagée une réflexion sur la sortie du nucléaire. Ils estiment qu'une stratégie de contestation jusqu'au-boutiste, allant jusqu'à rejeter le SRCAE, risquerait de déstabiliser l'exécutif régional, à l'instar de ce qui a pu se passer en Rhône-Alpes. Dans cette Région, les élus d'EELV provoquent en effet de vives tensions avec le président du Conseil régional et la coalition au pouvoir en n'adoptant pas, au printemps 2012, le projet de SRCAE, au motif qu'il ne permet pas d'aller vers un « facteur 4 » à l'horizon 2050<sup>83</sup>. Cette attitude des Verts, qui obéit pour partie à une stratégie politique complexe (Quillien, 2012), est loin d'être suivie dans les autres régions contestataires. Elle aboutit en effet à décrédibiliser le parti EELV sur la scène rhône-alpine, vis-à-vis de ses partenaires de l'exécutif mais aussi du milieu associatif, qui ne comprend pas toujours pourquoi les élus, qui ont pourtant participé à l'élaboration du document, font finalement faux bond (Quillien, 2012). De ce point de vue, l'association souvent étroite des élus EELV aux SRCAE peut participer de la neutralisation de leur contestation politique<sup>84</sup>.

Un autre facteur, source de déblocage, tient à la négociation de compromis avec les services de l'État, afin de permettre aux élus écologistes de pouvoir sortir la tête haute

<sup>81</sup> Entretien avec un membre du Conseil économique et social régional (CESER) d'Aquitaine ayant suivi de près l'élaboration du SRCAE (enquête du Grale).

<sup>82</sup> Entretien conseil régional (enquête du Grale).

<sup>83</sup> Entretien conseil régional Rhône-Alpes (enquête Grale). Cf l'article de Lyon Mag (<http://www.lyonmag.com/article/38379/clash-a-la-region-queyranne-humilie-par-les-elus-verts-de-sa-majorite>, consulté le 24 octobre 2012).

<sup>84</sup> Risque qu'une association comme le Cler, non affiliée à un parti, pointait lors de son assemblée générale de 2011, estimant problématique de se « porter caution » d'une démarche chaotique » (Assemblée générale du Cler 2011, Compte-rendu des ateliers de travail, p. 3).

des discussions. En Ile-de-France, la question du nucléaire n'est pas abordée frontalement dans le document final mais au détour d'un paragraphe sur les risques technologiques en général, qui précise que leur réduction sera d'autant plus facilitée que les mesures en faveur de l'efficacité énergétique seront développées<sup>85</sup>. De même, la question des émissions de gaz à effets de serre par les grands aéroports (Orly, Roissy-Charles-de-Gaulle) fait l'objet d'un compromis. L'État obtient qu'elles ne soient pas comptabilisées dans le bilan global, tout en acceptant, pour contenter les élus EELV, de faire figurer une ligne dédiée, en marge du bilan<sup>86</sup> (de Mazancourt, 2013). En Rhône-Alpes, les élus EELV admettent qu'un objectif de 62 % de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050 (ne permettant pas d'atteindre le Facteur 4) soit inscrit dans le document final. Mais c'est pour exiger, en contrepartie, que soit mentionné le fait que la cible prioritaire est bien de 75 % et que des négociations ultérieures s'efforceront d'y aboutir (Quillien, 2012). En Aquitaine, les exigences du conseil régional vont beaucoup plus loin, allant même jusqu'à évoquer, en filigrane de la rédaction du SRCAE, la question nucléaire. Après des semaines de tractations, les élus écologistes parviennent à ce que deux scénarios différents figurent dans le projet de document final, aux côtés du scénario dit tendanciel<sup>87</sup>. Le premier scénario, dit « Grenelle + », va un peu plus loin que les objectifs de politique énergétique nationale. Il prévoit de réaliser à l'horizon 2020 -20 % sur les GES, +28,5 % en matière d'efficacité énergétique et 25,4 % d'énergies renouvelables. Le second scénario, dit « Durban », propose de tendre vers un objectif beaucoup plus ambitieux, de l'ordre, respectivement, de -30 %, +41 % et 34,6 % (dessinant un « 3 fois 30 » en 2050). Bien que ne mentionnant pas explicitement l'arrêt de la centrale du Blayais – le préfet de région étant ferme sur ce point –, les objectifs qu'il affiche sous-tendent implicitement une telle éventualité<sup>88</sup>.

L'élection, en mai 2012, de François Hollande à la présidence de la République inaugure une phase d'accalmie qui met un terme - provisoire - aux relations tendues entre l'État et les conseils régionaux protestataires. La présence au gouvernement de ministres issus des rangs d'EELV rend toute contestation délicate de la part des élus écologistes régionaux car risquant de mettre à mal la stratégie de coalition avec le PS poursuivie par les instances dirigeantes du parti. La promesse d'ouvrir un débat sur le devenir du nucléaire et la transition énergétique, les réflexions à venir sur un « acte III de la décentralisation » calment temporairement les ardeurs et donnent lieu à une attitude plus conciliante, consistant à « passer à autre chose<sup>89</sup> ». Constatant la difficulté à faire plier l'État sur la question du nucléaire, beaucoup de vice-présidents se résolvent alors à ne pas freiner l'adoption des schémas, estimant qu'ils auront davantage les coudées franches dans l'élaboration des PCET régionaux, dont ils ont l'entière responsabilité et dont l'adoption dépend de l'existence préalable de SRCAE. Ils estiment

<sup>85</sup> Entretien conseil régional (enquête du Grale).

<sup>86</sup> Cf l'intervention de Vincent Le Biez, « Défi climat 2012. Croissance et changement climatique », cycle de conférences du MEDDE, séance 4 « Quels outils au niveau des territoires ? », 27 septembre 2012 (source déjà citée).

<sup>87</sup> Projet de SRCAE Aquitaine, 9 février 2012, p. 68.

<sup>88</sup> Témoignage d'un membre du Ceser Aquitaine, qui estime que le scénario Durban « prépare sans l'écrire un arrêt du nucléaire » (enquête du Grale).

<sup>89</sup> Selon l'expression utilisée par un vice-président de Région (réunion de la « Commission développement durable » de l'Association des régions de France, 23 mai 2012).

également que des SRCAE de « nouvelle génération » pourront voir le jour, avec un pilotage non plus partagé avec l'État mais de l'unique responsabilité des conseillers régionaux<sup>90</sup>. Cette stratégie nouvelle ouvre la voie à la signature d'un plus grand nombre de SRCAE<sup>91</sup>.

## Conclusion

À l'occasion du Grenelle de l'environnement et de l'élaboration des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) s'est joué un nouvel épisode dans les relations compliquées et ambiguës qu'entretiennent, en France, État et régions en matière de politique énergétique. Bénéficiant d'un regain d'intérêt avec la mise sur l'agenda politique des questions climatiques, qui nécessitent désormais, pour certains acteurs, une approche transversale et une plus forte proximité dans la conduite des politiques publiques, les régions ont vu leurs prérogatives s'étoffer un peu plus et se voir reconnaître un droit de regard qui leur a été longtemps dénié. Celui-ci n'a cependant été que partiel et la frustration avec laquelle les acteurs régionaux sont sortis de l'expérience illustre l'incapacité qui a été la leur de contester, malgré un contexte favorable (un contre-pouvoir politique fort en région, un événement dramatique majeur avec l'accident nucléaire de Fukushima), un ordre institutionnel bien ancré.

Alors qu'il est coutume de les séparer analytiquement, les enjeux de *policy* et de *politics* sont apparus comme deux dimensions étroitement imbriquées dans ce processus de recomposition des rapports entre centre et périphérie. Exiger un changement de paradigme (lutte contre la prédominance de l'énergie d'origine nucléaire), plaider pour une association plus étroite des régions au processus de décision (attributs de *policy*) ont en effet partie liée avec des stratégies de conquête électorale et de renforcement partisan dans l'espace politique régional et national (attributs de *politics*). Cette forte intrication, qui a été au cœur de l'élaboration des SRCAE, montre la nécessité de penser conjointement ces deux notions non seulement au plan général - l'analyse des politiques publiques nationales (Palier, Surel, 2001 ; Muller, 2011) - mais aussi lorsqu'on s'intéresse plus spécifiquement à l'étude des transformations de l'État dans son rapport aux territoires, à l'occasion des grandes lois de décentralisation (Le Lidec, 2001 ; Le Lidec, 2003) ou dans la formulation de nouvelles orientations de politiques publiques visant à une plus grande association des acteurs locaux (« gouvernance à 5 », territorialisation, dispositifs de participation...). En l'espèce, le processus que nous avons analysé autour de l'élaboration des SRCAE a pu montrer en quoi enjeux de *policy* et *politics* ont participé d'une dynamique de cadrage particulièrement puissant, par lequel l'État, pris ici au sens large (une administration adossée à un exécutif gouvernemental lui-même soumis à la compétition électorale), a su maintenir sa suprématie dans un domaine d'action non régalien (l'énergie) particulièrement stratégique, et qui reste l'un des rares sur lequel son rôle est faiblement contesté. Ce cadrage a puisé dans les registres législatif et réglementaire (capacité à formater en amont les schémas), procédural (capacité à piloter la mise en œuvre) et politique (capacité à neutraliser la contestation partisane).

<sup>90</sup> Revendication portée par le Cler notamment.

<sup>91</sup> À la mi-juin 2013, 16 régions ont arrêté le SRCAE, huit ont achevé la phase de consultation, une y est encore engagée. La région Pays de la Loire est la seule à en être restée à la phase d'élaboration (source : MEDD).

De ce point de vue, l'expérience des SRCAE nous paraît intéressante à étudier en ce qu'elle nous permet d'envisager la territorialisation des politiques publiques comme une nouvelle modalité de gouvernement des territoires. Différente, dans son contenu, de la notion définie au milieu des années 1990 par Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig, qui mettaient en évidence la nécessité, pour l'État, d'institutionnaliser de nouvelles scènes locales de prise en charge des problèmes publics (Duran, Thoenig, 1996), la territorialisation est érigée depuis quelques années comme l'un des préceptes fondamentaux du nouvel « agir administratif » du ministère de l'écologie et du développement durable (Faure, Douillet, 2005). Elle semble constituer a priori une voie alternative à ce que Renaud Epstein, à la suite d'autres auteurs, a pu appeler le « gouvernement à distance », qui se caractérise par un retrait de l'État local au profit d'un « centre » pilotant la « périphérie » à distance, grâce à de puissants instruments (Epstein, 2005).

Reposant, au contraire, sur la mobilisation des acteurs locaux et des services déconcentrés (en particulier des directions régionales), la « territorialisation » incarne une approche de la gestion publique qui se veut davantage adaptée aux enjeux du développement durable, où la discussion et la proximité de la prise de décision, la transversalité entre champs sectoriels, l'intéressement des citoyens sont valorisés car considérés comme décisifs pour mettre en œuvre les politiques publiques ministérielles. S'il faut se garder, à ce stade, de généralisations abusives (des usages différents peuvent exister suivant les champs d'action concernés), l'expérience des SRCAE montre que cette nouvelle forme de gestion publique constitue dans certains cas bien plus qu'une simple adaptation des politiques sectorielles à l'exigence de proximité, de concertation, de partenariat (Faure, Douillet, 2005). Pour l'énergie, elle représente une nouvelle modalité de gouvernement des territoires, qui ne saurait être considérée comme participant d'un effacement de l'État de la scène locale, au profit des collectivités territoriales (les régions en l'occurrence).

Ici, l'objet étudié (l'énergie) joue pour beaucoup dans cette forme d'appropriation particulière de la notion de territorialisation par l'État. Pour ce dernier, l'énergie est un domaine particulièrement sensible. Elle participe du maintien de sa légitimité (indépendance énergétique, capacité à agir de façon visible et concrète), à l'heure où de nombreux champs lui échappent. Elle constitue un enjeu majeur pour l'économie nationale, en termes d'emplois créés, de rayonnement industriel (maintien d'un tissu d'entreprises compétitives, soutien aux « champions nationaux » EDF, GDF-Suez, Areva) et d'équilibre budgétaire (balance commerciale, rémunération de l'État actionnaire). Elle génère des attentes fortes de la part des citoyens (maintien du pouvoir d'achat, aspirations environnementales). Enfin, et il ne faudrait pas sous-estimer cet argument, elle est caractérisée par un ensemble de particularités technico-économiques (héritées de choix historiques) qui, à ses yeux, rendent difficile voire risqué le passage rapide et non contrôlé à une prise de décision et une gestion plus décentralisées. Nous l'avons évoqué s'agissant du volet « développement des énergies renouvelables », où l'État conçoit son rôle comme celui d'un arbitre, garant, avec les grands opérateurs, du bon fonctionnement du système énergétique national, face aux risques de « désoptimisation » liés à une multiplication non régulée des projets locaux. Les controverses suscitées en Allemagne notamment par le recours massif aux énergies renouvelables et ses effets sur les prix de l'électricité domestique vont dans le

sens d'une telle vigilance<sup>92</sup>. Ces spécificités expliquent en partie le rôle clé qu'a voulu jouer l'État dans la mise en œuvre des SRCAE, celui-ci sachant adapter ce nouveau concept et mot d'ordre de la territorialisation pour en faire un outil d'une stratégie de maintien voire de reconquête de sa place dans l'espace institutionnel français. La territorialisation de la politique énergétique participe ainsi – et c'est là qu'une convergence peut être observée avec le « gouvernement à distance » – de la volonté de maintenir un pilotage centralisé de l'action publique, où l'association (recherchée) des acteurs locaux est conçue en termes d'activation, de relais et de déclinaison d'une stratégie nationale, au service d'un État central qui n'a pas renoncé à son leadership.

## Bibliographie

- ALLEMAND R., (2013). Le schéma régional air climat énergie : nouvel instrument de planification. *Droit et gestion des collectivités territoriales*, (Annuaire du Gralle), Éditions du Moniteur, Paris, 169-182.
- ANASTASSOPOULOS J.-P., (1985). Les entreprises publiques entre l'autonomie et la dépendance : une analyse des divers instruments de régulation des entreprises publiques par l'État. *Politiques et Management Public* 3 (2), 73-98.
- BOURJOL M., LE LAMER C., (1984). Énergie et décentralisation, Economica, Paris.
- BOUTAUD B., (2013). Les énergies renouvelables, énergies des collectivités territoriales ? *Droit et gestion des collectivités territoriales*, (Annuaire du Gralle), Éditions du Moniteur, Paris, 195-204.
- BOUVIER G., (2005). *Les collectivités locales et l'électricité. Territoires, acteurs et enjeux autour du service public local de l'électricité en France*, Thèse de Géographie, Université Paris 8 Vincennes Saint-Denis.
- BOY D., BRUGIDOU M., HALPERN C., LASCOUMES P., (2012). *Le Grenelle de l'environnement. Acteurs, discours, effets*, Armand Colin, Paris.
- CHANARD C., (2011). *Territoire et énergie : politiques locales, échelles d'intervention et instruments de mobilisation, de connaissance et d'action*, Thèse de Géographie, Université de Franche-Comté.
- CHEVALIER J.-M. (dir.), (2009). *Les nouveaux défis de l'énergie. Climat – Économie – Géopolitique*, Economica, Paris.
- Comité pour l'histoire économique et financière de la France, (2009). *État et énergie. XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècle*, La Documentation française, Paris.
- DONZELOT J., ESTÈBE P., (1994). *L'État animateur : essai sur la politique de la ville*, Esprit, Paris.
- DURAN P., THOENIG J.-C., (1996). L'État et la gestion publique territoriale, *Revue Française de Science Politique* 6 (4), 580-622.
- EPSTEIN R., (2005). Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires, *Esprit* 319, 96-111.
- FAURE A., DOUILLET A.-C., (2005). *L'action publique et la question territoriale*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble.
- DE GRAVELAINE F., O'DY S., (1978). *L'État EDF*, Éditions Alain Moreau, Paris.
- LE BOURHIS J.-P., MARTINAIS E., (2011). *Après la fusion : effets de la recomposition de l'État environnemental au sein de deux services régionaux*, Communication à la ST 11 du XI<sup>e</sup> congrès de l'AFSP, 1<sup>er</sup> septembre 2011, 1-49.
- LE LIDECE P., (2001). *Les maires dans la République. L'association des maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*, Doctorat en science politique, Université Paris I.
- LE LIDECE P. (2003). Le processus de mise à l'agenda de « l'Acte II », *Pouvoirs Locaux* 59 (IV).

<sup>92</sup> Cf. les discussions qui ont pu avoir lieu en France, lors du débat national sur la transition énergétique de 2013, sur la *Energiewende* allemande.

- LENOIR D., (2007). *Énergie, changeons de cap! Scénario pour une France durable*, Terre Vivante, Mens.
- (DE) MAZANCOURT S., (2013). *Le SRCAE d'Île-de-France*, Projet d'ingénieur en laboratoire, École des ponts ParisTech.
- MULLER P., (2011). *Les politiques publiques*, PUF, Paris.
- PALIER B., SUREL Y., (2001). Le politique dans les politiques publiques, *EspacesTemps* 76 (76-77), 52-67.
- PASQUIER R., (2012). *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Presses de Science Po, Paris.
- POUPEAU F.-M., (1999). *EDF ou la permanence d'un compromis républicain. Le système de distribution électrique français entre État et collectivités locales, de la nationalisation à la mondialisation*, Thèse de doctorat, Institut d'Études Politiques de Paris.
- POUPEAU F.-M., (2004). *Le service public à la française face aux pouvoirs locaux. Les métamorphoses de l'État jacobin*, CNRS Éditions, Paris.
- POUPEAU F.-M., (2013a). La mise en œuvre des Schémas Air Climat Énergie (SRCAE). La démarche vue par les conseils régionaux, *Droit et gestion des collectivités territoriales (Annuaire du Grale)*, Éditions du Moniteur, Paris, 183-193.
- POUPEAU F.-M., (2013b). L'émergence d'un État régional pilote. La recomposition des jeux administratifs autour du ministère de l'écologie et du développement durable dans une région française, *Gouvernement et action publique* 2 (2), 249-277.
- QUILLIEN E., (2012). *À qui profite la gestion concertée de l'environnement? Logiques d'investissement des acteurs étatiques et régionaux dans l'élaboration du Schéma Régional Climat Air Énergie en Rhône-Alpes*, Mémoire de TFE, École nationale des travaux publics de l'État, 4 juillet 2012.
- SUREL Y., (1997). Quand la politique change les politiques, *Revue française de sciences politiques* 47 (2), 147-172.
- VACHÉ I., (2009). *L'émergence des politiques énergétiques en Pays de la Loire (France). Effets de contexte, potentiels et jeux d'acteurs*, Thèse de Géographie, Université du Maine.



## **Annexe 1 : Dispositif d'enquête**

Cet article a été rédigé à partir de cinq principaux types de matériaux empiriques :

**1.** Une grande enquête nationale menée d'avril à juillet 2012 auprès de l'ensemble des chefs de projets des conseils régionaux de la France métropolitaine ainsi que de la Guadeloupe et de la Martinique. Lancée et financée en partenariat avec le Groupement de recherches sur l'administration locale en Europe (GrALE), elle a été conduite, sous notre direction et avec le concours de Roselyne Allemand, par deux étudiants de l'École des ponts (Eric Boucher et Hadrien Forestier), que nous tenons à remercier. Elle a bénéficié du soutien de l'Association des régions de France, que nous remercions également pour nous avoir facilité la prise de contact et permis de participer à une réunion faisant le point sur l'état d'avancement des SRCAE. Il va sans dire que les propos ici tenus n'engagent que notre seule et entière responsabilité.

**2.** Des entretiens complémentaires menés par l'auteur sur la phase de concertation du Grenelle auprès de participants au Groupe de travail 1 (Lutte contre le changement climatique et maîtrise de l'énergie) et au Comop n° 10 (Énergies renouvelables), entretiens complétés par la consultation et l'analyse des documents, contributions et rapports qui ont été produits dans le cadre de cette démarche participative.

**3.** Trois entretiens, toujours réalisés par l'auteur, auprès des services déconcentrés de l'État (Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement), notamment dans le cadre d'un autre projet de recherche portant sur la réforme de l'État territorial (entretiens au cours desquels a été évoquée, même brièvement, l'élaboration des SRCAE).

**4.** L'analyse des documents produits, au moment de l'élaboration des SRCAE, par l'État (audits, circulaires...) et les associations de collectivités territoriales ou d'environnement (Amorce, Cler, Rac-France...), ainsi qu'une lecture des articles de presse disponibles sur Internet.

**5.** Deux monographies portant sur l'élaboration des SRCAE d'Île-de-France (projet d'ingénieur en laboratoire de Sarah de Mazancourt, réalisé en 2013 sous notre direction) et de Rhône-Alpes (Erwan Quillien, 2012). Nous tenons à remercier Emmanuel Martinais pour nous avoir fourni ce mémoire de recherche.

**Annexe 2 : La place des élus écologistes  
dans les exécutifs régionaux suite aux élections de 2010**

Régions	Apport des écologistes numériquement indispensable	Apport des écologistes numériquement non indispensable
Aquitaine		X
Basse Normandie	X	
Bourgogne		X
Bretagne		X
Centre	X	
Champagne Ardennes	X	
Corse		X
Franche-Comté	X	
Haute-Normandie		X
Ile-de-France	X	
Languedoc-Roussillon		X
Limousin		X
Lorraine		X
Midi-Pyrénées		X
Nord Pas de Calais		X
Pays de la Loire	X	
Picardie	X	
Poitou-Charentes		X
Provence- Alpes-Côte d'Azur	X	
Rhône-Alpes	X	
<b>TOTAL</b>	<b>9</b>	<b>11</b>